

Luca Galli

La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti

**Paradigmi di coinvolgimento della società civile
nei percorsi di inclusione sociale**



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Maurizio Arcari

Chiara Buzzacchi

Paolo Casella

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Giovanni Guglielmetti

Costanza Honorati

Giovanni Iorio

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Alfredo Marra

Claudio Martinelli

Oliviero Mazza

Stefania Ninatti

Claudia Pecorella

Andrea Rossetti

Carlo Ruga Riva

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Antonello Tancredi

Giulio Vigevani

Luca Galli

La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti

Paradigmi di coinvolgimento della società civile
nei percorsi di inclusione sociale



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2328-1

ISBN/EAN 978-88-921-7126-8 (ebook - pdf)

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

I saggi pubblicati nel presente volume sono stati sottoposti a procedimento di peer review da parte di revisori anonimi e hanno ottenuto una valutazione positiva.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	1

PARTE I PROFILI GENERALI

CAPITOLO I

IL COINVOLGIMENTO PRIVATO NEI SERVIZI SOCIALI: TRA MERCATO E SOLIDARIETÀ

1. Il mutevole equilibrio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali e dei servizi di integrazione: un inquadramento storico-giuridico	13
1.1. (<i>Segue</i>): l'impatto delle crisi sui servizi sociali quale occasione di rinnovato interesse per l'apporto privato	21
2. Le differenti ragioni del coinvolgimento privato nel sistema dei servizi sociali e il loro ancoraggio costituzionale: l'utile economico	28
2.1. (<i>Segue</i>): e le spinte di matrice solidaristica	32
3. Dalla spinta solidale all'amministrazione condivisa	39
4. In rappresentanza della società civile: il Terzo settore nelle prestazioni assistenziali	45

CAPITOLO II

IL MERCATO DEI SERVIZI SOCIALI E LA CHIUSURA APPARENTE AGLI SPAZI DI SOLIDARIETÀ

1. La ricerca degli spazi di amministrazione condivisa oltre la sola esternalizzazione economica dei servizi sociali	55
--	----

	<i>pag.</i>
2. L'economicità dei servizi sociali alla luce del diritto europeo	58
2.1. Dalle direttive al Codice dei contratti pubblici: il mancato sfruttamento degli spazi di discrezionalità da parte del legislatore nazionale	65
3. La coamministrazione dei servizi sociali alla luce della legge n. 328/2000	74
4. La primazia della concorrenza sulla solidarietà nell'intervento dei Giudici amministrativi	83

CAPITOLO III

COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI: LA LEGITTIMAZIONE DI UN MODELLO DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

1. Coprogrammazione e coprogettazione nel Codice del Terzo settore: la solidarietà oltre l'ostacolo	89
2. La sintesi degli opposti: l'evidenza pubblica "solidarizzata", ovvero come ricondurre il binomio "coprogettazione e convenzione" all'art. 12 legge n. 241/1990	100
3. Gli accordi amministrativi di coprogettazione e coprogrammazione: il coinvolgimento privato nella funzione amministrativa	109
3.1. (<i>Segue</i>): e l'irrinunciabile ruolo della pubblica amministrazione	116
4. Due passi in avanti e uno indietro: le spinte della Corte costituzionale e del legislatore, ma la ritrosia dell'esecutivo all'attuazione di un modello di amministrazione condivisa	123

PARTE II

COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE NEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

CAPITOLO IV

IL TERZO SETTORE NELLA NORMATIVA SUI SERVIZI DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI

1. I servizi di integrazione come ambito di indagine privilegiato per la partecipazione del Terzo settore agli interventi assistenziali	137
2. I servizi a sostegno dell'integrazione dei migranti: una <i>species</i> nel <i>genus</i> dei servizi sociali	140

	<i>pag.</i>
3. Il coinvolgimento del Terzo settore nei servizi di integrazione in base alla normativa nazionale	147
3.1. Il Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati	152
4. Il Terzo settore e i servizi di integrazione nella normativa regionale	158
4.1. Normative con rinvii generici al Terzo settore	160
4.2. Normative con rinvii sistematici al Terzo settore	164
4.3. Le peculiarità delle leggi di Toscana, Friuli, Veneto e della provincia di Trento	166
4.4. Le regioni prive di disciplina sull'integrazione sociale degli stranieri e il ruolo sussidiario delle leggi regionali sui servizi sociali	173

CAPITOLO V

LA COPROGRAMMAZIONE E LA COPROGETTAZIONE DEI SERVIZI DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI

1. Le occasioni (mancate) di coprogrammazione a livello nazionale	177
1.1. (<i>Segue</i>): e gli spazi (non sfruttati) di coprogrammazione a livello regionale e locale	184
2. Alla base delle principali iniziative di inclusione sociale dei non-cittadini: il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione	191
2.1. (<i>Segue</i>): concorrenza e solidarietà nella disciplina europea FAMI: l'equilibrata apertura a entrambi i modelli	195
3. Le conferme sul piano nazionale: la scelta della coprogettazione da parte dei Ministeri responsabili dei fondi FAMI	201
4. I limiti della coprogettazione negli avvisi regionali: la preferenza per una struttura monoprocidentale	210
4.1. (<i>Segue</i>): il ruolo delle amministrazioni nella coprogettazione dei servizi FAMI	216

CAPITOLO VI

LA COPROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI INTEGRAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO

1. Il Terzo settore nel Sistema di Accoglienza e Integrazione	225
2. La natura del rapporto tra ente locale ed ente attuatore: l'iniziale opzione tra strumenti "pro-concorrenziali" e "solidali"	230
2.1. (<i>Segue</i>): la stretta in favore della disciplina dei contratti pubblici: una soluzione non inevitabile	236

	<i>pag.</i>
3. Le posizioni delle amministrazioni locali: le scelte in favore della sola esternalizzazione pro-concorrenziale	243
3.1. (<i>Segue</i>): e i tentativi di implementare momenti di amministrazione condivisa con il Terzo settore	246
4. Il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinari: una conferma <i>a contrario</i> del rilievo dell'amministrazione condivisa nei processi di integrazione	257

CAPITOLO VII

IL CASO DEI CORRIDOI UMANITARI: IL QUADRO ATTUALE E LE PROSPETTIVE FUTURE TRA RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE E DEL TERZO SETTORE

1. Il corretto equilibrio pubblico-privato quale chiave per lo sviluppo dei corridoi umanitari	265
2. La disciplina dei corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa	270
3. La molteplicità di ruoli degli attori pubblici nella <i>Private Sponsorship of Refugees</i> canadese	275
4. La latitanza degli attori pubblici nel contesto italiano, le sue conseguenze e i possibili rimedi offerti dal Codice del Terzo settore	285
5. Quale futuro per i corridoi umanitari?	292

CONCLUSIONI	297
-------------	-----

BIBLIOGRAFIA	303
--------------	-----

INTRODUZIONE

L'Italia è oramai giunta a un crocevia improcrastinabile in tema di scelte di gestione del fenomeno migratorio. Come noto, nell'ultimo trentennio si è assistito a una sua trasformazione da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Infatti, se all'inizio degli anni '80 del XX secolo, i cittadini stranieri stabilmente presenti sul territorio italiano si attestavano attorno ai 200.000 individui, meno dell'1% della popolazione residente, la situazione è drasticamente cambiata con l'ingresso nel nuovo millennio: tra il 2001 e il 2011, il numero di migranti ha raggiunto i 4,5 milioni, per attestarsi ad oltre i 5 milioni all'inizio del 2021¹. Molto dipende dalla collocazione geografica del Paese, che ha fatto sì che esso si trovasse (e si trovi tuttora) al centro delle migrazioni di massa che, soprattutto a partire del 2013, hanno visto lo spostarsi verso l'Unione Europea e attraverso il Mediterraneo di milioni di migranti provenienti da paesi in precarie condizioni politiche, economiche e sociali. Tale collocazione geografica, d'altra parte, ha inciso non soltanto sulla crescita numerica della popolazione migrante, ma ne condiziona fortemente la composizione: dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati annualmente, la vasta maggioranza è composta da richieste di asilo e casi di ricongiungimento familiare, a fronte di un ben più limitato numero di permessi rilasciati per motivi di lavoro (ciò anche come conseguenza delle politiche di stringente contingentamento che, tradizionalmente, hanno riguardato il quantitativo massimo annuo di tali permessi lavorativi rilasciabili)². Questo a indicare come l'Italia, a differenza

¹Per questi dati, vedasi Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Indicatori demografici. Anno 2020*, 3 maggio 2021, (spec. p. 8), online: https://www.istat.it/it/files//2021/05/REPORT_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf.

²Vedasi, in materia, ISTAT, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2017-2018*, 14 novembre 2018, online: https://www.istat.it/it/files//2018/11/Report_cittadini_non_comunitari.pdf, in base al quale le richieste di asilo e di ricongiungimento familiare si attestano rispettivamente al 38,5% e al 42,3% dei nuovi permessi rilasciati in un singolo anno. Le percentuali si sono parzialmente alterate negli anni successivi, principalmente come conseguenza dei maggiori impedimenti alla circolazione e all'ingresso degli stranieri conseguenti alla pandemia di COVID-19; vedasi, da ultimo, ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021*, 22 ottobre 2021, laddove a una forte riduzione degli arrivi per motivi umanitari (12,6% del totale) è comunque corrisposto un incremento del peso sulla percentuale complessiva delle riunificazioni familiari (attestatesi al 59%), comunque sempre confermando la centralità di queste due forme di ingresso, ancora pari a tre quarti del totale.

di altri paesi storicamente caratterizzati da consistenti flussi di immigrazione (tra le ipotesi classiche, basti qui richiamare gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia), presenti necessariamente minori possibilità di selezione dei singoli individui in ingresso³, rendendo allo stesso tempo evidente e pressante l'esigenza dell'introduzione di una puntuale, sistematica ed efficiente politica di gestione del fenomeno migratorio. Una politica che, dal momento dell'ingresso nel territorio nazionale, non solo garantisca ai singoli individui una corretta protezione dei loro diritti, ma avvii percorsi di integrazione sociale che mirino il più possibile ad assicurare l'armonica convivenza nelle comunità locali, consentendo allo stesso tempo il pieno esplicamento delle potenzialità insite nel fenomeno migratorio, da vedersi non solo come fonte di problemi e spese per le finanze pubbliche, ma come occasione di crescita (*in primis* economica) della comunità di accoglienza⁴.

Se, dunque, appare chiaro che l'integrazione dei migranti, a fronte dell'ampliarsi e del normalizzarsi del fenomeno migratorio, non possa che assurgere a interesse per la collettività nazionale, non può ancora dirsi che la politica e, conseguentemente, l'ordinamento giuridico italiano abbiano affrontato il tema migratorio in maniera soddisfacente, sia nel suo complesso, sia sotto il profilo specifico dell'inclusione sociale dei nuovi membri della collettività. La tendenza, infatti, è quella di continuare a rapportarsi con esso secondo dinamiche emergenziali e di breve periodo, qualificandolo in primo luogo come un problema da risolversi all'esterno dei confini nazionali, "chiudendoli" o cercando di limitare le partenze dai paesi di provenienza o transito, e concedendosi l'ingiustificato lusso di prestare poca attenzione alla crescente componente della collettività nazionale con *background* migratorio, ai suoi bisogni e ai suoi equilibri con la restante parte della popolazione italiana⁵.

³ Ad esempio, se si considera il livello di istruzione dei nuovi arrivati (elemento spesso di rilevanza centrale nei processi di selezione dei migranti da parte dei paesi le cui condizioni geografiche consentono lo svolgimento di tale procedura selettiva), dati recenti indicano che il 14,2% dei migranti non ha alcun titolo di studio o ha solo la licenza elementare; il 29,8% ha un'istruzione secondaria inferiore; il 43,4% ha un'istruzione secondaria superiore; e solo il 12,6% ha una laurea; vedasi C. BONIFAZI, *Traiettorie di mobilità: arrivare e muoversi in Italia*, in ID. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 7 ss. (spec. p. 35).

⁴ Oramai numerose sono le ricerche che, a livello internazionale, europeo e nazionale, attestano l'impatto complessivamente positivo del fenomeno migratorio sulle società di accoglienza, specialmente in termini di crescita economica, demografica e bilancio fiscale, con i migranti che tendono comunque a pagare più in imposte e contributi previdenziali rispetto al valore dei servizi di cui beneficiano; vedasi, *ex pluribus*, N. KAUSHAL, *Blaming immigrants. Nationalism and the Economics of Global Movements*, New York, 2018; WORLD BANK GROUP, *Moving for Prosperity*, Washington DC, 2018; K. D'ARTIS e P. LECCA, *Long-term Social, Economic and Fiscal effects of immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, in JRC Working Papers in Economics and Finance, 2017, n. 4; Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2016*, Bologna, 2016; Centro Studi Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità*, Roma, 2016; M. LIVI BACCI, *L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa*, in *il Mulino*, 2016, p. 921 ss.

⁵ L'importanza di non concentrarsi solo sulla fase "esterna" del fenomeno migratorio, ma di ri-

Da qui l'intenzione di fare dell'integrazione dei migranti lo specifico ambito di indagine entro cui collocare la presente ricerca con la quale, allo stesso tempo, si intende suggerire l'opportunità di osservare tale tematica sotto una luce particolare, che collochi al centro dei percorsi di inclusione sociale non soltanto il migrante chiamato a integrarsi, ma anche la società di accoglienza chiamata ad integrare. L'occasione di tale cambio di prospettiva è offerta da un contesto italiano – analogo a quello di molti paesi europei – in cui la scarsa attenzione, se non la “diffidenza verso lo straniero” hanno comportato l'affermazione di dinamiche sostanzialmente “assimilazioniste” – di c.d. *civic integration*⁶ – per cui lo sforzo di adattamento è posto principalmente in capo al migrante, che potrà stabilmente e legalmente permanere sul territorio nazionale, così come avere pieno godimento dei diritti individuali, solo qualora dimostri la sua capacità di amalgamarsi al tessuto socio-culturale nazionale⁷.

flettere su come esso venga affrontato anche “all'interno” dei confini nazionali, è chiaramente espressa da F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 435 ss., in base a cui l'ordinamento italiano si caratterizza per una netta prevalenza di politiche unilaterali di chiusura dei confini, quando sarebbe opportuno concentrarsi sui profili di organizzazione amministrativa di un sistema di accoglienza e integrazione che sia chiaro, coordinato ed efficiente, risultando questo l'“unica istanza, cioè, che, come si è visto, può essere la variabile determinante per la soluzione della crisi migratoria e per la sua stessa percezione pubblica” (cfr. p. 447). L'esigenza di superare le dinamiche emergenziali e di passare a una gestione “ordinaria” del fenomeno migratorio è riaffermata anche in F. CORTESE e S. PENASA, *Editoriale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, p. 5 ss.

⁶Sul diffondersi in concreto di un approccio assimilazionista all'immigrazione, in Italia così come all'interno della maggioranza dei paesi europei, vi è una sostanziale uniformità a livello dottrinale; *ex pluribus*, V. CARBONE, *Civic integration Italian style: worthy learning*, in *Mondi migranti*, 2018, p. 79 ss.; D. KOSTAKOPOULOU, *The Anatomy of Civic Integration*, in *Modern Law Review*, 2010, p. 933 ss.; C. JOPPKE, *Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany*, in *World Politics*, 2007, p. 243 ss.; K. GROENENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 111 ss.; C. JOPPKE ed E. MORAWSKA (a cura di), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, New York, 2003; R. BRUBAKER, *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2001, p. 531 ss.

⁷Un chiaro messaggio assimilazionista viene comunicato da uno dei pochi istituti giuridici esistenti nell'ordinamento italiano specificamente concernenti il tema dell'inclusione sociale dei migranti, ossia il c.d. “accordo di integrazione”, previsto sempre all'interno dell'art. 4-*bis* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ma puntualmente regolato dal d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179, in base al quale la permanenza dello straniero sul territorio nazionale sarebbe consentita solo qualora egli adempia a una serie di obblighi previsti all'interno dell'accordo (che, invece, presenta impegni limitati, se non del tutto assenti, per le pubbliche amministrazioni in relazione al supporto da garantirsi al migrante nel processo di integrazione). Nello specifico, gli impegni per il migrante vanno dall'acquisizione di un'adeguata conoscenza di lingua, principi dell'ordinamento costituzionale, organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e vita civile, all'adesione ai valori della comunità nazionale, come riassunti nella “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”, di cui al decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile 2007. In materia, sia consentito il

Ora, al di là dei dubbi di logicità di tale approccio – potendo l’integrazione essere il risultato della permanenza in un contesto sociale e del godimento dei diritti, piuttosto che il presupposto –, degli interrogativi sulla sua conformità alla matrice pluralistica della Costituzione italiana e delle esigenze di cambiamento comunque suggerite dai risultati ampiamente migliorabili raggiunti proprio in tema di inclusione dei migranti⁸, l’unidirezionalità di tali sforzi appare chiaramente in contrasto con gli obiettivi ultimi di uguaglianza, armonizzazione e coesione sociale – l’opposto, appunto, di una dis-integrazione – cui ogni ragionevole azione integrativa è chiamata a puntare⁹. Prima ancora, questa unidirezionalità sembra traghettare il sistema lontano dall’idea di integrazione riconosciuta (almeno nelle dichiarazioni di intenti) come auspicabile a livello di ordinamento europeo¹⁰, e soprattutto cristallizzata all’interno delle previsioni del legislatore

rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, Napoli, 2021. Prima ancora che sulla permanenza dello straniero nel territorio nazionale, la percezione del migrante come “pericolo” incide sulla sua libertà di ingresso, come dimostrato dall’impostazione fortemente difensiva – e, quindi, restrittiva di tale libertà – della disciplina in tema di permessi di soggiorno e allontanamento; in materia, su tutti, M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione dei flussi migratori*, Milano, 2012.

⁸ Sulle criticità dell’integrazione in Italia, vedasi ISTAT, *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 2018, in cui si evidenziano ostacoli all’apprendimento della lingua italiana, difficoltà nell’ottenere un lavoro corrispondente alle qualifiche scolastiche o professionali conseguite nel paese di provenienza, condizioni abitative insufficienti, limitata partecipazione alla vita sociale e politica, nonché perdurante senso di discriminazione tanto sul lavoro, quanto nella propria quotidianità. Analoghe criticità sono evidenziate anche negli Indici Mipex (Migrant Integration Policy Index) 2020 riguardanti l’Italia, accessibili online: <https://www.mipex.eu/italy>.

⁹ Sull’integrazione quale strumento di coesione sociale, vedasi, recentemente H. CAROLI CASAVOLA, *Le migrazioni e l’integrazione giuridica degli stranieri. Le prospettive in cinque quesiti*, in ID. (a cura di), *Le migrazioni e l’integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021, p. 1 ss. e, in precedenza, da parte della stessa Autrice, ID., *L’integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 383 ss. Questa, d’altro canto, è la linea tracciata anche all’interno dei principali interventi internazionali e sovranazionali in tema di integrazione, che ne ribadiscono il ruolo quale meccanismo di uguaglianza e coesione sociale; vedasi, su tutti, l’Obiettivo 16 del *Global Compact on Migration* (appunto intitolato “*Empower migrants and societies to realize full inclusion and social cohesion*”) e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 23 settembre 2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM(2020)609, che – nella sezione dedicata all’inclusione in Europa – riconosce un netto legame tra inclusione e coesione sociale (spec. p. 30).

¹⁰ Per quanto riguarda l’ordinamento europeo, sin da Consiglio dell’Unione Europea, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell’unione europea*, 19 novembre 2004, l’integrazione è stata definita come “un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri”, che quindi “[r]ichiede la partecipazione non solo degli immigrati e dei loro discendenti, ma di ciascun residente. Il processo d’integrazione comprende l’adattamento da parte degli immigrati, uomini e donne, che hanno diritti e responsabilità nei confronti del nuovo paese di residenza; esso coinvol-

nazionale, per cui l'equilibrato inserimento dei nuovi consociati deve essere il risultato di uno sforzo congiunto tanto dei migranti quanto della società di accoglienza. In tale direzione, appunto, è chiaramente orientata la definizione giuridica del concetto di integrazione, contenuta nell'art. 4-*bis* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione – TUI), in base a cui essa dovrebbe riassumersi in “quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno [enfasi aggiunta] a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”. Ancora, che la strada debba essere quella del “reciproco impegno” trova conferma nell'esplicito riferimento, sempre nel Testo Unico sull'Immigrazione, a uno specifico modello di integrazione – vedasi l'art. 38, in tema di educazione – che è quello dell'interculturalità, appunto incentrato sull'accoglienza delle differenze, sul rispetto, sulla tolleranza e sullo scambio culturale, tale da collocarsi in posizione diametralmente opposta a ogni concezione assimilazionista¹¹.

ge altresì la società di accoglienza, che dovrebbe creare le possibilità per la piena partecipazione economica, sociale, culturale e politica degli immigrati. Si esortano pertanto gli Stati membri a tener conto sia degli immigrati che dei propri cittadini nella politica d'integrazione e a coinvolgerli, informandoli chiaramente dei rispettivi diritti e responsabilità”. L'importanza della partecipazione attiva nel processo di integrazione da parte della società di accoglienza è poi evidenziata in documenti più recenti tra cui, da ultimo, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 24 novembre 2020, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758].

¹¹ Numerose sono le ricostruzioni degli ipotizzabili modelli di integrazione; tra le più classiche, appunto, si annovera quella che contrappone l'approccio assimilazionista – incentrato sull'attuazione di un processo unilaterale di adattamento del migrante alla società di accoglienza, la quale attende “passivamente” che il primo ne assuma cultura e linguaggio – ai modelli multiculturalista, prima, e interculturalista, poi, sostanzialmente incentrati sulla convivenza e sullo scambio tra le differenti culture, invece che sulla *reductio ad unum* in favore di quella maggioritaria. Per una ricognizione di questi differenti modelli, vedasi *ex pluribus* S. CASTLES, H. DE HAAS e M.J. MILLER, *The Age of Migration*, New York, 2014, p. 250; C. MURPHY, *Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*, Burlington, 2013, p. 11 ss.; S. CASTLES, *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1995, p. 293 ss.; nella dottrina italiana, invece, vedasi per esempio S. GOZZO, *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 17 ss. Per considerazioni più specifiche sull'interculturalismo, V. BELLO, *Interculturalism as a New Framework to reduce Prejudice in Times of Crisis in European Countries*, in *International Migration*, 2018, p. 23 ss.; G. BOUCHARD, *Interculturalism: a view from Quebec*, Toronto, 2015; ID., *Qu'est ce que l'interculturalisme*, in *McGill Law Journal*, 2011, p. 395 ss.; N. MEER e T. MODOOD, *How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 175 ss.; nella dottrina italiana, A. PELLICCIA, *La prospettiva ibridista per una politica dell'integrazione in una società interculturale* in C. BONIFAZI (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 307 ss.; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturalista*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 2009, p. 1 ss.; R. DE VITA, *Convivere nel pluralismo*, Siena, 2008, (spec. p. 68).

Dunque, indipendentemente dalle riflessioni sui differenti schemi e modelli di convivenza, spesso semplificazioni di realtà ben più complesse¹², l'attivazione di un dialogo tra le componenti delle comunità locale e nazionale e, quindi, un loro coinvolgimento effettivo nella risoluzione delle questioni attinenti alla loro co-esistenza sono costantemente riconosciuti come ingredienti chiave per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo armonioso della collettività¹³. Ammessa la centralità del confronto e del coinvolgimento bilaterale, diventa pertanto necessario individuare i luoghi preposti al loro svolgimento, tra cui – dal punto di vista giuridico – posizione privilegiata non può che essere riconosciuta alle pubbliche amministrazioni, le quali, essendo prime affidatarie della cura degli interessi della collettività, diventano possibile tramite di questo dialogo, rivelandosi capaci di convogliare al loro interno non solo le esigenze dei consociati, “vecchi e nuovi”, ma anche gli sforzi che ciascuno di essi è disposto a porre in essere per il perseguimento del benessere generale¹⁴.

Dell'interlocuzione tra amministrazione e migrante – o, quanto meno, di alcuni possibili profili della stessa – si è già parlato altrove¹⁵. Queste pagine, come

¹²Che i modelli di integrazione “lasciano il tempo che trovano” e non sono necessariamente capaci di cogliere la complessità del reale è suggerito anche da H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, cit., p. 396. D'altro canto, questo appare evidente se si considera la ricca produzione scientifica circa l'effettiva possibilità di considerare l'interculturalismo come un qualcosa di più e di migliore rispetto al multiculturalismo oppure sul fatto che esso sia, semplicemente, una riproposizione del medesimo modello sotto una differente denominazione, potendosi ravvisare anche nell'approccio più classico analoghe tensioni al dialogo e al confronto interculturale, chiamate a superare ogni creazione di comunità etniche chiuse al loro interno e incapaci di comunicare tra loro; *ex pluribus*, T. MODOOD, *Interculturalism: Not a new policy paradigm*, in *Comparative Migration Studies*, 2018, p. 1 ss.; N. MEER, T. MODOOD e R. ZAPATA-BARRERO, *Multiculturalism and Interculturalism. Debating the Dividing Lines*, Edimburgo, 2016; W. KYMLICKA, *Comment on Meer and Modood*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 211 ss.; C. TAYLOR, *Interculturalism or Multiculturalism?*, in *Philosophy & Social Criticism*, 2012, p. 413 ss.

¹³Così, per esempio, sull'importanza del dialogo interculturale, vedasi Consiglio d'Europa, *White Paper on Intercultural Dialogue “Living Together As Equals in Dignity”*, 2008, ai sensi del quale il confronto tra le differenti componenti sociali “*is a powerful instrument of mediation and reconciliation: through critical and constructive engagement across cultural fault-lines, it addresses real concerns about social fragmentation and insecurity while fostering integration and social cohesion*” (spec. p. 17).

¹⁴Sul livello istituzionale quale vertice aggiuntivo del confronto bilaterale tra società di accoglienza e migrante, vedasi R. PENNINX, *Integration process of migrants in the European Union and policies relating to integration*, paper presentato alla *Conference on Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications, held in Istanbul, October 11/12, 2004* come ripreso anche da T. CAPONIO, *Dai modelli alle pratiche di integrazione degli immigrati. Convergenza o divergenza?*, in *Meridiana*, 2006, p. 93 ss.

¹⁵Sia consentito il rinvio al già menzionato L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, cit.

detto, sono invece incentrate sui meccanismi del possibile dialogo tra amministrazione e società di accoglienza, che ne costituiscano la porta d'accesso per una sua partecipazione alla costruzione dei percorsi di integrazione dei non-cittadini e che le offrano la possibilità di assumere un ruolo di risorsa attiva nell'organizzazione di un adeguato sistema amministrativo di gestione del fenomeno migratorio in Italia. Tale idea di coinvolgimento della società civile nei processi di integrazione, d'altra parte, appare manifestazione specifica di un più ampio movimento che ha caratterizzato il diritto amministrativo degli ultimi decenni e che, nei differenti contesti, ha assunto svariate forme e denominazioni: da *New Governance* a *Participatory decision-making*, da democrazia deliberativa ad amministrazione condivisa¹⁶. Queste varie sfaccettature di un medesimo panorama di idee presentano un punto di contatto comune nella convinzione che un più intenso coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione delle condotte degli attori pubblici possa produrre numerose conseguenze positive. Da un lato, si garantirebbe l'*empowerment* dei consociati, con una più capillare diffusione dei principi di uguaglianza, libertà, autodeterminazione e senso di appartenenza alla comunità. Dall'altro, si giungerebbe a un efficientamento dell'agire amministrativo tramite la valorizzazione delle risorse aggiuntive che la collettività è disposta a mettere a disposizione, siano esse strettamente economiche o di "forza lavoro" volontaria, ma anche in termini di acquisizione di conoscenze, competenze ed esperienze ulteriori – spesso legate al "vivere quotidianamente" i problemi di cui l'amministrazione cerca la soluzione – da assommarsi a quelle proprie dei soggetti pubblici, che colmino asimmetrie informative e che facilitino l'individuazione e l'implementazione di soluzioni migliori¹⁷.

¹⁶ La produzione in materia è particolarmente ampia. Rimandando al proseguo per una più approfondita riflessione sull'amministrazione condivisa, si possono richiamare, per un sintetico sguardo alle teorie della c.d. *New Governance* e del c.d. *Participatory decision-making* formulate dalla dottrina d'oltreoceano, R.T BULL, *Making the Administrative State Safe for Democracy: A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 2013, p. 611 ss.; L. BLOMGREN BINGHAM, *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, in *Wis. L. Rev.*, 2010, p. 297 ss. e ID., *Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *J. Disp. Resol.*, 2009, p. 269 ss.; J. FREEMAN, *Collaborative Governance in the Administrative State*, in *UCLA L. Rev.*, 1997, p. 1 ss.; A.F POPPER, *An Administrative Law Perspective on Consensual Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 1983, p. 255 ss. Quanto alla dottrina italiana, in tema di democrazia partecipativa e deliberativa, *ex pluribus*, V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018 e U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010. Ancora, sulla stretta interconnessione di questo approccio all'amministrazione con anche peculiari modelli economici (quali quelli di *sharing economy* e *collaborative economy*), vedasi di recente V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, p. 345 ss.

¹⁷ Per una ricognizione di questi profili positivi (ma anche delle criticità che vengono tradizionalmente riscontrate in tali modelli partecipativi – su tutti, l'aumento di costi e tempistiche proce-

È in questa ricerca degli strumenti di pieno coinvolgimento della società civile nei percorsi di integrazione dei migranti che, dunque, acquistano particolare rilievo gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione, veri e propri protagonisti delle riflessioni che verranno svolte nelle successive pagine. Come si vedrà, per quanto non si tratti di meccanismi di recente introduzione, essi sono tuttora capaci di suscitare rilevanti questioni giuridiche, soprattutto a fronte dei confini in buona parte sfumati che li contraddistinguono. Se proprio questa incertezza li rende sicuramente oggetto appetibile di approfondimento scientifico, i loro pochi tratti attualmente incontrovertibili ne esaltano ulteriormente il valore per lo specifico tema indagato in questa sede.

Prima di tutto, sono strumenti relazionali volti a mettere in contatto l'amministrazione con una peculiare porzione di soggetti rappresentativi della società civile, ossia il c.d. Terzo settore il quale, come si dirà, si contraddistingue per essere votato a una missione di "fratellanza sociale" che dovrebbe collocarlo al di fuori dalle logiche di soddisfacimento di interessi personali, ma bensì all'interno di spinte al perseguimento altruistico del benessere dei membri della collettività di cui essi stessi sono espressione. Da qui, dunque, la possibilità di fare affidamento sul fatto che coprogrammazione e coprogettazione diventino canali di dialogo amministrativo con soggetti effettivamente chiamati all'inclusione sociale dei migranti e che, dunque, possano essere fautori di una partecipazione positiva e propositiva alla costruzione di un sistema pubblico di assistenza all'integrazione.

In secondo luogo, e da un punto di vista oggettivo, i due istituti in questione sono diretti a operare principalmente – anche se non esclusivamente – proprio nel settore degli interventi assistenziali, ovvero delle azioni volte alla risoluzione delle posizioni di particolare vulnerabilità in cui si trovano alcuni dei consociati, tra cui annoverare anche la popolazione italiana con *background* migratorio che soffre degli svantaggi conseguenti a tale condizione¹⁸. Infine, l'assommarsi dei due profili appena indicati – ovvero, la dimensione altruistica dei soggetti coinvolti e la natura assistenziale delle prestazioni oggetto degli istituti – genera un terzo ed essenziale profilo di interesse, ossia quello di rendere coprogettazione e coprogrammazione un qualcosa in più e un qualcosa di diverso dagli strumenti

durali), oltre agli Autori citati nella precedente nota, vedasi anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, p. 175 ss. e R. IRVIN e J. STANSBURY, *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, in *Pub. Admin. Rev.*, 2004, p. 55 ss.

¹⁸ Per una ricognizione di queste difficoltà, vedasi – oltre ai già citati Indici Mipex e ISTAT, *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, cit. – anche quanto riportato nel menzionato *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* (spec. pp. 4-5), dove si riprendono alcune delle criticità che affliggono maggiormente la popolazione migrante rispetto a quella "autoctona", come più elevati tassi di dispersione scolastica, di disoccupazione, di povertà e maggiori difficoltà nell'accesso a soluzioni abitative adeguate.

di mera esternalizzazione di un servizio a fronte di un corrispettivo economico, aprendo gli spazi a una collaborazione sinergica pubblico-privata che – operando in chiave di quella già menzionata valorizzazione delle risorse messe a disposizione dalla società civile per l’incremento del benessere della collettività medesima – diventi, allo stesso tempo, strumento di organizzazione di migliori servizi e momento di responsabilizzazione dei consociati coinvolti nella cura dei bisogni del prossimo – dimensione che, come detto, acquista particolare rilievo per la realizzazione di un’integrazione che sia espressione effettiva di un impegno condiviso tra “nuovi arrivati” e comunità di accoglienza.

Ciò posto, la scelta di suddividere le successive pagine in due parti è espressione della necessità, in prima battuta, di conferire agli istituti di coprogettazione e coprogrammazione un’adeguata sistematica, nel tentativo di tratteggiarne più chiaramente i contorni e di legittimare la loro permanenza all’interno dell’ordinamento italiano, quali meccanismi autonomi e distinti rispetto all’ulteriore strumentario operante tanto ai fini della partecipazione privata all’azione amministrativa, quanto dell’intervento degli operatori economici nel sistema di erogazione dei servizi assistenziali. Individuate peculiarità e potenzialità degli istituti in via generale, la seconda parte sarà dedicata a indagarne i margini di implementazione o, comunque, di implementabilità all’interno degli esistenti sistemi di assistenza all’integrazione, così da verificare quanto è già stato fatto e, soprattutto, quanto ancora si possa fare per assicurare il più ampio e attivo coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale della popolazione migrante italiana.

PARTE I
PROFILI GENERALI

CAPITOLO I

IL COINVOLGIMENTO PRIVATO NEI SERVIZI SOCIALI: TRA MERCATO E SOLIDARIETÀ

SOMMARIO: 1. Il mutevole equilibrio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali e dei servizi di integrazione: un inquadramento storico-giuridico. – 1.1. (*Segue*): l'impatto delle crisi sui servizi sociali quale occasione di rinnovato interesse per l'apporto privato. – 2. Le differenti ragioni del coinvolgimento privato nel sistema dei servizi sociali e il loro ancoraggio costituzionale: l'utile economico. – 2.1. (*Segue*): e le spinte di matrice solidaristica. – 3. Dalla spinta solidale all'amministrazione condivisa. – 4. In rappresentanza della società civile: il Terzo settore nelle prestazioni assistenziali.

1. *Il mutevole equilibrio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali e dei servizi di integrazione: un inquadramento storico-giuridico*

Accingersi allo studio dei servizi di integrazione rivolti ai migranti, soprattutto in un'ottica di riflessione sui margini di implementazione e successo di un cambio di paradigma che sappia porre il coinvolgimento della società civile al centro dell'organizzazione delle prestazioni di inclusione sociale, richiede in prima battuta una riflessione sull'ubicazione di tali servizi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, che porti alla luce gli attori coinvolti, le ragioni, i principi essenziali e i modelli giuridici posti alla base del loro coinvolgimento.

Prima coordinata spaziale da prendere in considerazione, dunque, è quella della collocazione dei servizi di integrazione diretti ai non-cittadini in un gioco di scacole cinesi, solo apparentemente semplice, che li vede come *species* del più ampio *genus* dei servizi sociali i quali, a loro volta, appartengono alla più vasta famiglia dei pubblici servizi. Gli sforzi dottrinali – supportati, negli ultimi decenni, da interventi normativi solo parzialmente chiarificatori – sono infatti confluiti in una concezione di servizi sociali quali erogazioni di prestazioni volte all'elevazione e allo sviluppo delle condizioni di vita della persona umana, specialmente indirizzate nei confronti degli individui in particolari situazioni di marginalità e difficoltà, così da garantire il rispetto di un minimo comune denominatore di qualità esistenziale in favore di tutti i componenti della comunità di consociati¹.

¹ In dottrina, gli interventi in materia di servizi sociali sono numerosi; senza pretesa di esausti-

Se il vantaggio di tale opera tassonomica è quello di ricondurre l'oggetto principale del presente scritto – i servizi di integrazione – nell'ambito di figure storicamente più radicate negli studi amministrativistici, l'immediata conseguenza è quella di aprire il campo alle medesime problematiche che hanno tradizionalmente caratterizzato le categorie dei servizi sociali e, prima ancora, dei servizi pubblici. Tra di esse, ruolo da protagonista è stato proprio giocato dalla tematica dei rapporti tra operatori pubblici e privati nell'erogazione delle prestazioni in questione, come testimoniato in primo luogo dalla ben nota contrapposizione tra concezione soggettiva e oggettiva dei pubblici servizi².

Potendo trascendere dalla trattazione approfondita di questo tema, in quanto eccedente le finalità del presente lavoro, e risultando dunque sufficiente il rinvio alla numerosa e autorevole dottrina che si è pronunciata in materia, basti qui ricordare come il coinvolgimento sia pubblico sia privato trovi ad oggi esplicita conferma sin dalle previsioni costituzionali. Da una parte, per quanto riguarda le attività indirizzate al perseguimento del benessere in senso ampio dei consociati (i servizi pubblici, dunque), l'art. 43 Cost. apre potenzialmente alla

vità, *ex pluribus*, R. CAVALLO PERIN, *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, 2013, p. 37 ss.; V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007 e ID., *Servizi sociali*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, IV, p. 1897 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, VI, 2006, p. 5536 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 1019 ss. (spec. 1023 ss.); E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, 1986 nonché, più di recente da parte dello stesso autore, ID., *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, I, p. 891 ss. e ID., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.* 2002, p. 99 ss. Quanto ai menzionati interventi normativi, il riferimento è in primo luogo alla definizione contenuta nell'art. 128, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in base al quale: “per ‘servizi sociali’ si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

²I contributi in materia di servizi pubblici sono altrettanto numerosi e illustri; basti qui ricordare A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1930, IV, p. 633 ss. e U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, quali esposizioni chiave delle due differenti concezioni (rispettivamente soggettiva ed oggettiva) dei servizi pubblici. Ancora, *ex pluribus*, R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008 e, più di recente, R. VILLATA e S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, Torino, 2022; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei servizi pubblici*, Padova, 2001; N. RAGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; F. GIGLIONI, *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di “servizio pubblico”*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2265 ss.; S. CATTANEO (voce), *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLII, p. 362 ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1960, XVII, p. 215 ss.

proprietà pubblica delle imprese eroganti tali prestazioni, implicitamente confermando l'ammissibilità di una loro imputabilità anche in capo a operatori privati³. Dall'altro lato, per quel che concerne le attività più specificamente dirette a risolvere le condizioni di marginalità affliggenti alcuni dei consociati (quindi, i servizi sociali), l'art. 38 Cost., nel configurare il diritto all'assistenza dei singoli, richiede il suo soddisfacimento attraverso un irrinunciabile intervento delle strutture pubbliche, legittimando allo stesso tempo l'azione integrativa degli operatori privati⁴.

Tali disposizioni costituzionali, tuttavia, sono il frutto di un processo di evoluzione dipanatosi lungo gli anni, in cui il rapporto tra i differenti soggetti che si sono fatti carico dell'erogazione delle prestazioni assistenziali può essere sinteticamente inquadrato come un fenomeno in equilibrio dinamico. Infatti, l'incidenza degli operatori pubblici e privati è variata nel tempo, dando origine a condizioni di bilanciamento che, tanto in Italia quanto in numerosi altri ordinamenti nazionali, sono cambiate di pari passo al trasformarsi delle forme di stato e di governo, nonché delle condizioni economiche e sociali che hanno caratterizzato le varie nazioni nel corso dei secoli⁵.

La storia dell'erogazione delle prestazioni in supporto alle fasce più bisognose della popolazione, specialmente quella più recente, dal XIX secolo in poi, è infatti caratterizzata da una tensione definitoria che ha coinvolto non solo la

³ Su tutti, U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., pp. 52 e 144 ss., laddove l'Autore afferma che "l'art. 43 rende costituzionalmente possibile la riserva o il trasferimento delle imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali ma non esige che vi si addivenga necessariamente ed in ogni caso. Dice invero tale norma che ai fini di utilità generale la legge può (e non deve) riservare o trasferire dette imprese [...] Si deve ammettere quindi che possono esistere servizi pubblici essenziali espliciti da imprese che la legge non riserva o non trasferisce in mano pubblica, di guisa che esse continuano ad essere gestite legittimamente da soggetti privati" (cfr. p. 52).

⁴ Su tutti, E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., p. 80 ss., laddove l'Autore riconosce espressamente che la presenza pubblica nel settore dei servizi sociali non è e non può essere esclusiva, pur essendo d'altra parte necessaria, a fronte di un ordinamento che assicura a tutti i suoi componenti una situazione giuridica soggettiva (il diritto all'assistenza), impone ai soggetti esponenziali della collettività il compito (l'obbligo) di predisporre gli apparati necessari per lo svolgimento delle attività volte al soddisfacimento della suddetta situazione soggettiva e, allo stesso tempo, non vieta ma garantisce ai privati la libertà di intraprendere azioni dirette a rispondere ai medesimi bisogni (spec. pp. 91-92).

⁵ Tale argomento rientra nella più ampia tematica dell'affermazione e dell'evoluzione dello stato sociale. In materia, con numerosi spunti anche per quanto riguarda i rapporti pubblico-privati nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, 2005. Ancora, si veda il recente C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, in cui l'Autore, nel tratteggiare il problema della povertà nell'ordinamento italiano, dedica il terzo e il quarto capitolo dell'opera all'approfondimento del ruolo delle pubbliche autorità nella risoluzione dello stesso, toccando in più punti il tema dei rapporti tra interventi pubblici e azione privata.

portata di queste prestazioni – tanto in termini oggettivi quanto in termini soggettivi, ossia tanto in termini di contenuti quanto di possibili beneficiari⁶ –, ma che ha riguardato anche e soprattutto gli organismi incaricati della loro organizzazione ed erogazione, nel delimitare quali dovessero essere gli spazi di intervento pubblico e quali aree potessero invece rimanere soggette alla libera iniziativa privata⁷. Questa tensione definitoria, d'altro canto, trova la propria diretta manifestazione nella molteplicità delle espressioni con cui si sono qualificate le prestazioni in esame – carità, beneficenza, assistenza, fino ad arrivare all'attuale sistema "integrato" dei servizi sociali – ciascuna atta, in primo luogo, a indicare un differente bilanciamento nei rapporti tra pubblico e privato all'interno di questo settore⁸.

In maniera estremamente sintetica, si può ricordare come il soccorso agli individui in condizioni di marginalità sia rimasto, lungo tutto il periodo di affermazione dello stato moderno e sino alla fine del XIX secolo, un'area sostanzialmente esorbitante dal campo d'azione e dall'assunzione di responsabilità dei soggetti pubblici, salvo alcuni limitati interventi diretti a fronteggiare non tanto la condizione di difficoltà dei singoli individui, quanto il problema della povertà nel suo complesso, percepito come possibile elemento di rottura degli equilibri sociali e, dunque, da reprimersi con strumenti concepiti quali mezzi di tutela

⁶ Il riferimento è alla frammentazione dell'assistenza sociale che ha per lungo tempo caratterizzato il sistema italiano, articolatosi in plurime forme di supporto a seconda delle esigenze da soddisfare (maternità, infanzia, necessità abitative, ecc.) o dei beneficiari ultimi dei servizi (lavoratori, inabili al lavoro, figli illegittimi, ecc.); vedasi A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 5 ss.

⁷ Vedasi, su tutti, A. ALBANESE, *op. ult. cit.*, p. VI ss.

⁸ Tra i molteplici autori che si sono cimentati nella distinzione delle summenzionate espressioni, si consideri, per esempio, I.A. SORACE (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2008, p. 31 ss., che qualifica – in sintesi – con il termine carità le iniziative di esclusiva pietà religiosa, tipiche del Medioevo europeo, volte a dare attuazione al messaggio evangelico di aiuto nei confronti del prossimo; con beneficenza le attività di soccorso ai poveri e agli indigenti che, seppur sempre gestite da enti privati principalmente di natura religiosa, acquisiscono un grado effettivo di organizzazione e regolamentazione giuridica, come per esempio la beneficenza ospedaliera; con assistenza – o beneficenza legale – le attività di sostegno ai bisognosi erogate direttamente (o quanto meno regolate) dallo stato, a fronte del riconoscimento di un interesse pubblico nello svolgimento di queste attività; con servizi sociali una nozione inizialmente comprendente non esclusivamente l'attività di assistenza, ma anche l'organizzazione della polizia locale, l'istruzione artigiana e professionale, i musei, ecc., e che solo dalla fine del XX secolo ha assunto, in sede normativa, una portata più circoscritta e legata agli interventi destinati a rimuovere e superare le situazioni individuali di bisogno e difficoltà. Per differenti interpretazioni, vedasi *ex pluribus*, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 1 ss.; A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 753 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, cit., p. 51 ss.; F. BASSANINI, *Aspetti costituzionali del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 326; U.M. COLOMBO (voce), *Assistenza (profili amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 753 ss.

dell'ordine pubblico⁹. Al di fuori di questo singolo spettro pubblicistico, la condizione di marginalità di alcuni dei componenti della collettività veniva concepita principalmente in chiave religiosa, quale occasione per il compimento di opere di carità, di modo che l'intervento in soccorso a questi soggetti fosse rimesso, se non direttamente ai famigliari, soprattutto a organizzazioni di matrice ecclesiastica, che agivano spontaneamente in favore di chi si trovasse in condizioni di bisogno¹⁰.

La situazione cominciò gradualmente a cambiare verso la fine del XIX secolo quando l'ampliarsi dell'ingerenza pubblica in questo settore fu accompagnata da un corrispondente ritrarsi del ruolo dei soggetti appartenenti alla società civile, senza comunque giungere a una loro completa scomparsa. La nascita dell'interesse degli apparati pubblici per le questioni assistenziali, d'altra parte, più che al diffondersi di dichiarazioni dei diritti e di carte costituzionali¹¹, fu legata alle trasformazioni socio-economiche e politiche verificatesi nei vari ordinamenti nazionali, con l'affermarsi del proletariato industriale e delle relative forme di organizzazione che, accompagnate dall'estensione del suffragio, hanno reso sempre maggiormente incisive le pretese, da parte delle fasce più ampie della popolazione, di un più consistente interventismo dello stato nel settore della

⁹Vedasi V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 189 ss. (spec. 197 ss.); U.M. COLOMBO (voce), *Assistenza (profili amm.)*, cit., p. 753 ss. Il caso più lampante è quello della c.d. *Poor law* britannica, incentrata sulla riconduzione obbligatoria dei poveri "non meritevoli" (in quanto abili al lavoro e, dunque, percepiti come un pericolo per l'integrità – anche morale – della società) all'interno delle *workhouses*, le cui oltremodo rigide (e quasi carcerarie) condizioni lavorative venivano viste come strumento di prevenzione della povertà, ossia come incentivo per gli individui a trovare qualsiasi tipo di lavoro che non li costringesse a finirvi; in materia, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 15 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 749 ss.

¹⁰Vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, p. 4; I.A. SORACE (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, cit., p. 32. Lo stesso primo intervento post-unitario in materia di assistenza sociale (legge 3 agosto 1862, n. 752) ha sostanzialmente riconosciuto il ruolo primario della beneficenza privata, introducendo solo blandi controlli pubblici sui soggetti che erogavano tali interventi; così S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004, p. 19; sulla legge del 1862 vedasi anche A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, cit., p. 758, che parla espressamente di "atteggiamento cauto" del legislatore nell'intervenire in questo settore, "nuovo" alle regolamentazioni normative e, in generale, all'intervento pubblico.

¹¹Il diritto dei cittadini all'assistenza trova una sua prima fondamentale espressione – seguita, comunque, da una limitata implementazione – nella Costituzione francese del 1791, in cui era confluita la precedente Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino; vedasi M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, cit., p. 749. D'altro canto, nell'ordinamento italiano, lo Statuto albertino non conteneva alcun effettivo riconoscimento di diritti sociali in favore degli individui; così S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 14.

beneficenza¹². Si è supportato, così, anche l'avvio di una riconsiderazione del problema della povertà, non più da concepirsi – in ambito pubblicistico – esclusivamente come un problema di ordine pubblico, ma anche come una questione da risolvere nell'ottica del raggiungimento di una società più giusta¹³. Queste considerazioni, sostanzialmente adeguabili alla maggior parte degli ordinamenti occidentali del periodo, trovarono rappresentazione in Italia nella nota legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi). Con essa si dispose la pubblicizzazione delle opere pie¹⁴, organizzazioni fondate su patrimoni privati destinate a scopi caritativi, appunto in risposta ai mutamenti del contesto socio-economico del paese, da un lato quale componente del processo di laicizzazione e circoscrizione dell'influenza della Chiesa cattolica all'interno del nuovo ordinamento nazionale, dall'altro in un'ottica di gestione diretta dell'operato di soggetti (originariamente privati) incaricati della soddisfazione delle crescenti pretese di supporto delle fasce più deboli della popolazione¹⁵.

La situazione non fu oggetto di cambiamenti sostanziali durante la prima metà del XX secolo¹⁶, mentre nuova linfa all'incremento dell'intervento pubblico

¹² Vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 5; F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 48 ss.

¹³ In questo senso, M. MAZZIOTTI DI CELSO (voce), *Assistenza (profili cost.)*, cit., p. 750.

¹⁴ Come noto, le opere pie sono state trasformate in un allora neoistituito tipo di persona giuridica di diritto pubblico, le Istituzioni Pubbliche di Beneficenza (IPB), in seguito evolutesi in Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza (IPAB), dove l'aggiunta del termine "assistenza" sta a sottolineare la costante crescita del ruolo pubblico nell'erogazione dei servizi in favore dei bisognosi; sul significato da attribuire a questo cambiamento da IPB a IPAB, avvenuto con Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, vedasi U. DE SIERVO (voce), *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 1987, p. 445 ss. (spec. p. 447), mentre sui diversi significati delle espressioni beneficenza e assistenza, si rimanda a quanto detto nella precedente nota 8. Più in generale in materia di IPAB, invece, vedasi – *ex pluribus* – P. CAVALIERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati: cento anni di giurisprudenza dalla legge Crispi*, Milano, 1992; A. SANDULLI, *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, cit., p. 763 ss.; L. FERRARA, *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1538 ss.; P. BODDA (voce), *Istituzioni locali di assistenza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 762. Per una ricognizione della dottrina di fine '800 e dei primi decenni del '900, si veda inoltre U. DE SIERVO (voce), *op. ult. cit.* e le opere ivi indicate.

¹⁵ Così C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, p. 2. Vedasi anche S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 20, in cui l'Autrice sottolinea come questo processo di pubblicizzazione fosse mosso anche dall'interesse, per lo Stato, di acquisire la possibilità di gestire gli ingenti patrimoni a disposizione delle opere pie; sempre sull'ammontare di questo patrimonio, vedasi F. CONTI e G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 34.

¹⁶ Vale la pena fare presente che, in Italia, la crisi del '29 e l'avvento del regime fascista furono fattori di crescita per l'intervento pubblico in ambito assistenziale (rispettivamente a fronte dell'acuirsi dei problemi sociali e dell'utilizzo delle politiche di "welfare" per il perseguimento di finalità del regime; vedasi S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 21), ma questo non significò un venir meno dell'attività assistenziale privata, come testimonia la dilatazione del campo di azione degli enti ecclesiastici conseguita dal Concordato del 1929 il quale, consentendo

scaturì dalla conclusione del secondo conflitto mondiale, a seguito del quale, a una situazione materiale di grande bisogno da parte della popolazione, si aggiunse la nascita del nuovo ordinamento costituzionale, caratterizzato – per la prima volta, in Italia – dalla qualificazione dell’assistenza pubblica sia come un dovere per gli apparati amministrativi, sia come un diritto per i consociati, a fronte della comparsa in Costituzione di una serie di situazioni giuridiche riconducibili al novero dei c.d. diritti sociali¹⁷. Ancora, all’espansione economica dei successivi due decenni corrispose un ulteriore ampliamento del *welfare* pubblico, il cui apice può indicarsi, in Italia, con l’istituzione del sistema sanitario nazionale *ex lege* 23 dicembre 1978, n. 833¹⁸.

Utilizzando quest’ultima data come spartiacque, il periodo successivo fu caratterizzato da fasi cicliche di stagnazione e limitata ripresa economica, in cui l’intervento pubblico nei servizi sociali – così come, in generale, in tutti i servizi pubblici – venne finanziato tramite l’indebitamento dello Stato. Ad ogni modo, le continue contrazioni delle economie nazionale e internazionale, nonché l’insostenibilità dell’ammontare in costante aumento del debito si tradussero, ben presto, nella necessità di razionalizzare i costi (e, quindi, l’azione pubblica in campo sociale), generando un primo, sostanziale ritorno di interesse per il ruolo degli operatori privati in relazione agli interventi assistenziali¹⁹. D’altronde, che il settore privato non avesse mai abbandonato tale ambito, anche nella fase di massima espansione dell’intervento pubblico, è testimoniato dalla lungimirante previsione dei costituenti con cui, al già richiamato art. 38, comma 5, Cost., si era ribadita la libertà dell’assistenza sociale privata. Tuttavia, affinché questa libertà giungesse a un effettivo riconoscimento, si dovette attendere proprio il mutato contesto socioeconomico appena descritto, venutosi a consolidare negli

loro il riconoscimento di personalità giuridica (di diritto privato), ne facilitò la gestione di attività assistenziali; in materia, vedasi C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, cit., p. 3.

¹⁷ Così U. DE SIERVO (voce), *Assistenza e beneficenza pubblica*, cit., pp. 447-448 e S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 23 ss. Sulla costituzionalizzazione dei servizi sociali e sul loro essere espressione di ideali radicati nella cultura europea, quali la lotta contro la miseria e la lotta per l’elevazione della condizione umana, vedasi M.S. GIANNINI, *La libertà dall’ignoranza e dal bisogno. I diritti sociali. Diritti dell’uomo e Nazioni Unite, Padova. Testo della conferenza tenuta al Corso sulla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (Roma, 30 ottobre –10 dicembre 1962), in occasione del quindicesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo, approvata dall’assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948*, Padova, 1963, p. 85 ss., ora in Id., *Scritti*, Milano, 2004, V, p. 57 ss., nonché le riflessioni su tale contributo di G. DE GIORGI CEZZI, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *federalismi.it*, 2020, p. 207 ss.

¹⁸ Vedasi S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2021, p. 23 ss., dove si individua nell’istituzione del servizio sanitario nazionale l’apice del c.d. “Stato del benessere”. Nello stesso senso, S. GIUBBONI e A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 297 ss. (spec. p. 303).

¹⁹ Vedasi C. CARDIA (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, cit., p. 8.

anni '80 del secolo scorso, come testimonia la nota sentenza della Corte costituzionale n. 398/1988²⁰ con cui si dichiarò l'illegittimità della legge Crispi laddove imponeva la trasformazione in soggetti pubblici delle opere pie, precludendone la sopravvivenza in forma privatistica.

Negli anni '90 il percorso verso un ripensamento dell'intervento privato nel settore dei servizi sociali proseguì, in primo luogo attraverso il riconoscimento giuridico e l'introduzione di specifiche – e molteplici, come si vedrà nelle prossime pagine – discipline normative delle varie tipologie di soggetti privati che, in chiave solidaristica, operano in favore degli individui in condizioni di bisogno. Si giunse, così, a una tappa fondamentale per la legittimazione del coinvolgimento dei privati nell'erogazione delle prestazioni sociali: la legge 8 novembre 2000, n. 328, tramite cui si riconobbe e formalizzò un sistema nazionale di assistenza incentrato non più solo sull'intervento di attori pubblici, ma integrato dagli apporti degli operatori privati²¹.

D'altro canto, si può riscontrare un effettivo parallelismo con l'evoluzione appena tracciata dei rapporti pubblico-privati nell'erogazione dei servizi sociali guardando allo specifico settore dei servizi di integrazione rivolti ai non-cittadini. Anche in questo ambito, infatti, si può notare una primigenia presenza di operatori privati che si sono fatti carico delle puntuali esigenze di assistenza e inclusione sociale dei migranti, anticipando le autorità pubbliche nel percepire la non trascurabilità dell'interesse all'integrazione di tale componente della collettività nazionale²². Questa prima fase, definita periodo "pionieristico" degli interventi in materia migratoria e riconducibile a quando, negli anni '80 del secolo scorso, l'Italia era ancora agli albori della sua trasformazione in nazione di immigrazione, si caratterizza per una sostanziale assenza di riferimenti normativi e, parimenti, per un sostanziale disinteresse delle amministrazioni alle specifiche esigenze degli stranieri, ovviati da interventi suppletivi da parte della società civile, ossia dalle azioni spontanee di organizzazioni di cittadini²³.

²⁰ C. cost. 7 aprile 1988, n. 396; tra i numerosi commenti alla sentenza, si vedano L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso Ipab: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 446 ss. e U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle IPAB*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1757 ss.

²¹ Così A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. IX; I.A. SORACE (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, cit., p. 35. Sulla legge n. 328/2001 si tornerà, più ampiamente, nel successivo capitolo.

²² Per un approfondimento dell'evoluzione storica del ruolo dei privati nell'erogazione dei servizi per i migranti, vedasi G. MOTTURA, *Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 77 ss. e A.R. GUERRIERI, M. LORIZIO e F. LOSURDO, *Non profit e fenomeno migratorio*, in *Non profit*, 2004, p. 105 ss. Vedasi, più di recente, E. COSTANTINI, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 69 ss.

²³ E. COSTANTINI, *op. ult. cit.*, cit., p. 71; B. BRANCATI, *Terzo settore e politiche per gli immigra-*

A partire dagli anni '90, l'acuirsi del fenomeno migratorio è stato accompagnato da un suo graduale riconoscimento a livello sia normativo²⁴ che amministrativo, con le pubbliche amministrazioni che hanno iniziato a farsi carico anche delle esigenze specifiche di queste nuove fasce della popolazione nazionale, senza che ciò comportasse un'effettiva eclissi delle associazioni private. Infatti, rispecchiando a pieno il contesto a cavallo tra il vecchio e il nuovo millennio tratteggiato in precedenza in relazione ai servizi sociali in generale, le pubbliche amministrazioni si resero immediatamente conto di come le organizzazioni private potessero considerarsi apportatrici di "ricchezza" a cui attingere per la predisposizione dei servizi indirizzati ai non-cittadini, sia quale fonte di risorse aggiuntive, da assommarsi a quelle pubbliche, sia quale sorgente di conoscenze e competenze indispensabili per progettare e attuare servizi effettivamente capaci di soddisfare le esigenze individuali e l'interesse generale ad esse sotteso, grazie all'*expertise* accumulata dagli operatori privati sin dal menzionato periodo "pionieristico" di gestione del fenomeno migratorio²⁵.

Finalmente, nel 1998 si aprirà a una fase di vera e propria istituzionalizzazione dei rapporti tra amministrazioni e operatori privati per l'erogazione dei servizi ai non-cittadini, in particolare a partire dal Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), con il quale si è sotto molti aspetti anticipato – seppur limitatamente ai servizi rivolti agli stranieri – il tentativo di creazione di un sistema sinergico pubblico-privato per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali operato dalla già menzionata e di poco successiva legge quadro n. 328/2000.

1.1. (Segue): *l'impatto delle crisi sui servizi sociali quale occasione di rinnovato interesse per l'apporto privato*

Entrati negli anni 2000, nuova linfa per il dibattito in tema di rapporti pubblico-privati nel settore dei servizi sociali, e in quello specifico dei servizi di integrazione dei non-cittadini, è scaturita, ancora una volta, dai cambiamenti del

ti nella legislazione statale, in Areté, 2011, p. 50 ss.; M. AMBROSINI, *Tasselli di integrazione. Iniziative della solidarietà organizzata e politiche locali per gli immigrati*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 19.

²⁴ Come prima effettiva "presa di coscienza normativa" del passaggio dell'Italia da stato di emigrazione a stato di immigrazione, si può richiamare la legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine". Tuttavia, un primo vero tentativo di dar luogo a un approccio che affrontasse la materia migratoria in sé – e, quindi, non attraverso la lente di altre materie, quale quella giuslavoristica – si è avuto con il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 (c.d. "Legge Martelli"), che ha anticipato soluzioni e istituti successivamente confluiti nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

²⁵ G. MOTTURA, *Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione*, cit., p. 82 ss. e S. BRAGATO, *Il welfare mix locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano*, in *Impresa sociale*, 2006, pp. 117 e 121.

contesto socioeconomico che hanno caratterizzato i primi due decenni del XXI secolo. Infatti, l'avverarsi di nuove crisi finanziarie – anche più acute di quelle sperimentate negli anni precedenti – ha agito da cassa di risonanza per le ulteriori crisi che hanno funestato questo ventennio, da quella migratoria, sfondo principale della presente trattazione, alla recente crisi sanitaria globale²⁶.

In tali circostanze, le riflessioni sui servizi sociali hanno assunto una nuova e pregnante attualità, frutto del combinarsi di due principali fattori. Da una parte, se scopo dei servizi sociali è quello di fornire all'individuo l'indispensabile supporto per affrontare e superare le difficoltà che possono caratterizzare l'esistenza all'interno della società contemporanea, allora è tautologico che una perdurante situazione di crisi economica, aggravata dagli ulteriori eventi succitati, non abbia fatto altro che allargare la platea dei richiedenti queste forme di supporto, nonché moltiplicarne e differenziarne le esigenze²⁷. Infatti, la stessa integrazione dello straniero non è che una di queste necessità, il cui innalzamento al novero

²⁶Sui rapporti tra crisi e servizi sociali, vedasi, *ex pluribus*, M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 587 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY (a cura di), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Londra, 2018; M. D'AMICO e F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Quest. giust.*, 2015, p. 94 ss.; F. CORTESE, *Governo della crisi, spesa pubblica e diritti sociali tra diritto globale e ordinamento statale. Un quadro di contesto*, in P. BONETTI, A. CARDONE, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU e A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, p. 799 ss.; D. TEGA, *Welfare Rights and Economic Crisis before the Italian Constitutional Court*, in *EJSL*, 2014, p. 63 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC* 4, 2013, p. 11 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 359 ss. e, più di recente, ID., *La tutela contro la povertà in Italia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 273 ss.; H. CAROLI CASAVOLA e M. CONTICELLI, *Le protezioni sociali alla prova*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 293 ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 2011, p. 1 ss. Per una riflessione sul significato e sulla portata della c.d. "crisi migratoria" in Italia e in Europa, invece, vedasi F. CORTESE, *La crisi migratoria nell'Unione Europea: la prospettiva italiana*, in L. DE LUCIA e F. WOLLENSCHLÄGER (a cura di), *Sfide e innovazioni nel diritto pubblico*, Torino, 2019, p. 21 ss.

²⁷In merito alle esigenze sociali caratterizzanti la società moderna e al ruolo del diritto nel soddisfarle, vedasi M. GANDIGLIO, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?*, Bologna, 2018; R.E. KOSTORIS (a cura di), *Percorsi giuridici della postmodernità*, Bologna, 2017; V. FARGION e E. GUALIMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello: regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, 2012. Sul carattere individualizzato e personalizzato quale tratto essenziale dei servizi sociali, vedasi N. VETTORI, *Persona e diritto all'assistenza*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 307 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, cit., p. 893; F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. econ.*, 2004, p. 41 ss.; V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, *ivi*, p. 95 ss.; S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 49 ss.; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 137 ss.

degli interessi pubblici è, come detto, conseguenza di una trasformazione storico-sociale che ha fatto del fenomeno migratorio un elemento fisiologico della società italiana e dei migranti una componente stabile e quantitativamente rilevante della medesima società.

Dall'altra parte, per quanto sia oramai superata l'idea per cui i diritti sociali siano i soli diritti finanziariamente condizionati, essendolo parimenti anche i diritti di libertà²⁸, è innegabile che una situazione di mancanza di risorse vada a incidere immediatamente su queste situazioni giuridiche e sui servizi preposti al loro soddisfacimento²⁹. Invero, tale profilo diviene palese nel momento in cui si riflette proprio sul fatto che i diritti sociali, se in chiave individuale mirano al supporto della singola persona, in chiave collettiva sono indirizzati al perseguimento di obiettivi più ampi, quali quelli della redistribuzione della ricchezza e della concretizzazione dell'eguaglianza sostanziale³⁰. La contrazione delle economie private, bacino di coltura dei fondi pubblici sia attraverso il prestito che la tassazione, ha infatti inciso sulla quantità di risorse a disposizione dello stato sociale per l'erogazione dei servizi in analisi, come anche dimostrato dal rilievo primario che le politiche di austerità e di pareggio di bilancio hanno via via assunto a livello nazionale, in primo luogo come riflesso di indicazioni provenienti dalla dimensione eurounitaria³¹.

²⁸ Per una confutazione delle teorie per cui solo i diritti sociali sarebbero finanziariamente condizionati, vedasi A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 7 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000, p. 12 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 214 ss.; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 13. Più di recente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 7, in cui l'Autore fa riferimento, ad esempio, alla necessità di apprestare mezzi materiali per garantire l'effettiva libertà di manifestazione del pensiero o alla necessità di realizzare una rete stradale per garantire la libertà di circolazione.

²⁹ Vedasi S. BUOSO, *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello stato sociale*, Napoli, 2017, p. 23 ss.; A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, cit., p. 96; V. MOLASCHI, *Complessità e semplificazione nei servizi sociali*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 475 ss. (spec. p. 479); A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, 2012, online: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Alessandro_Mangia_-_Relazione_di_sintesi_della_III_sessione.pdf; C. SARACENO, *Il welfare. Modelli e dilemmi sulla cittadinanza sociale*, Bologna, 2003, p. 17.

³⁰ M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, cit., p. 591.

³¹ Il riferimento, naturalmente, è alla costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio inserito nell'art. 81 Cost. con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; in materia vedasi, *ex pluribus*, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalimo.it*, 2015, p. 137 ss.; C. MARCHESI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, 2014, online: http://www.corte costituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_272.pdf; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2483 ss. (spec. p. 2513); I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, online: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Ines_Ciolti_-_

In questo contesto, dunque, sono proliferate le scelte del legislatore volte a dar luogo a tagli alla spesa pubblica³², con conseguente riduzione degli stanziamenti in favore delle politiche sociali, il tutto accompagnato da numerosi interventi dei giudici costituzionali atti a razionalizzare la portata di tali scelte. Interventi che, appunto, hanno riconosciuto la discrezionalità del legislatore nel modulare i contenuti delle prestazioni assistenziali, anche in considerazione delle risorse disponibili, purché il bilanciamento tra interessi economici e diritti sociali non si traduca in un irragionevole e sproporzionato sacrificio di questi ultimi, il cui nucleo fondamentale – da soddisfarsi tramite prestazioni minime non “tagliabili” in un’ottica di riduzione dei costi – sembra rimanere sempre e comunque inattaccabile³³.

Da segnalarsi, per la particolare attinenza al tema migratorio, è come le succitate politiche di riduzione della spesa pubblica si siano tradotte anche nell’introduzione di nuovi criteri per l’identificazione dei beneficiari delle erogazioni assistenziali. Oltre ai tradizionali parametri qualitativi, incentrati su fattori manifestanti condizioni di particolare bisogno (età, disabilità, livello di reddito, condizioni di marginalità, ecc.), nuovi criteri quantitativi hanno fatto la loro compar-

Crisi_economica_e_vincoli_di_bilancio.pdf. A livello europeo, invece, il riferimento riguarda, *in primis*, il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria” (c.d. *Fiscal compact*) stipulato a Bruxelles il 2 marzo 2012. In merito, vedasi A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.; R. PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal impact: Il trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 469 ss.; A.M. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 323 ss.

³²Per una riflessione sulla *spending review* che ha interessato l’intero settore pubblico come conseguenza della crisi economica, vedasi C. FRANCHINI, *La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, p. 1 ss. Invece, per uno sguardo in materia dal punto di vista dell’Unione Europea, L. DE LUCIA, “Pastorato” e “disciplinamento” nella *governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 867 ss.

³³Vedasi M. RAMAJOLI, *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizio di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 275 ss.; M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, cit., p. 599 ss.; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 73 ss.; D. TEGA, *Welfare Rights and Economic Crisis before the Italian Constitutional Court*, cit. Per una ricostruzione giurisprudenziale estesa anche alle pronunce dei giudici ordinari e amministrativi, vedasi A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, cit. Invece, sulla possibilità di un bilanciamento solo parziale tra diritti sociali ed esigenze di bilancio, tale da escludere il completo sacrificio dei primi, vedasi già R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, p. 111 e, più di recente, G. BRUNELLI, *Prefazione*, in S. BUOSO, *Legalità e solidarietà nell’ordinamento dello stato sociale*, cit., p. XIII ss. (spec. p. XV ss.); C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell’esperienza*, Torino 2012, p. 269 ss.

sa. A livello particolare, questo si è tradotto nella necessità di definire *ex ante* un limite “numerico” dei possibili beneficiari, a fronte del fatto che le risorse economiche disponibili sarebbero capaci di soddisfare solo quella cerchia di individui, con il rischio ammesso di escludere altri soggetti bisognosi di analogo supporto³⁴.

Questo criterio, che latamente potremmo descrivere con l’espressione inglese “*first come, first served*”, acquista un significato peculiare a fronte della crescita esponenziale del fenomeno migratorio che ha caratterizzato il contesto italiano nei primi due decenni del XXI secolo. I migranti, come meglio suggerisce il sinonimo inglese “*newcomers*”, arrivano sempre e comunque dopo – anche solo dal punto di vista temporale – i cittadini, giustificando così l’introduzione di limiti stringenti al loro accesso ai servizi sociali generalisti³⁵, nonché il contingentamento delle risorse da investire nelle azioni specifiche indirizzate a questa platea di beneficiari, volte alla rimozione degli ostacoli che la condizione di nuovi arrivati frappone alla loro piena inclusione sociale³⁶. Anche in questo caso plurimi sono stati gli interventi dei Giudici costituzionali, diretti a censurare regole irrazionalmente esclusive per i cittadini stranieri, ma è innegabile che la situazione di scarsità di fondi abbia reso, agli occhi dell’opinione pubblica, non sempre priva di controversie la scelta di investire (le limitate) risorse in favore dei non-cittadini³⁷. Anche in materia migratoria, dunque, si ripropone la tensione

³⁴ Vedasi, per esempio, l’art. 15 d.lgs. 3 marzo 2015, n. 22. Questo articolo introduce un’indennità di disoccupazione per specifiche categorie di lavoratori, limitando “quantitativamente” i beneficiari a coloro che avessero perso il loro lavoro tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015. Per gli anni successivi, la norma fa rinvio a future disposizioni di legge, che avrebbero eventualmente esteso il beneficio a seguito di una valutazione della disponibilità di fondi. In materia, M. CINELLI, *L’effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 21 ss. (spec. p. 25 ss.).

³⁵ Vedasi, su tutti, P. VAN PARIJS e Y. VANDERBORGHT, *Basic Income. A radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge, 2017, in cui gli autori definiscono “*welfare magnets*” i paesi di immigrazione caratterizzati da un “generoso” sistema di assistenza sociale, la cui capacità di catalizzare ulteriormente il fenomeno migratorio è oggetto di riflessione nell’opera citata. A livello di dottrina nazionale, si segnala, su tutti, S. CASSESE, *I diritti sociali degli altri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 677 ss.

³⁶ Più specifiche riflessioni in materia di fondi e risorse per l’assistenza della popolazione migrante verranno svolte nel capitolo 5 della presente opera.

³⁷ Per una ricostruzione esaustiva di questa giurisprudenza, vedasi V. FERRANTE, *È incostituzionale l’esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via dell’eguaglianza sostanziale?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, p. 739 ss. e sia consentito il rinvio a L. GALLI, *Guaranteed minimum income and migrants’ inclusion*, in *IJPL*, 2019, p. 657 ss. (spec. p. 672 ss.). Quanto al diffondersi delle retoriche “nazionaliste”, in base alle quali si rivendica il primato degli interessi dei cittadini su quelli dei migranti, vedasi le riflessioni di M. SAVINO, *Il diritto dell’immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, p. 381 ss.; ancora, per un’analisi delle ragioni alla base dell’ampio interesse suscitato nel dibattito pubblico dal tema migratorio, vedasi F. CORTESE, M. CVAJNER, M.P. PALADINO, G. SCIORTINO, J. VAES, *Crisi migratorie e mobilità umana: una prospettiva*

caratterizzante in generale tutto il settore delle prestazioni assistenziali, che contrappone stringenti esigenze di bilancio pubblico all'obbligo, di diretta derivazione costituzionale, di garantire il soddisfacimento dei diritti sociali degli individui, a loro volta espressione di pubblici interessi alla cui cura le amministrazioni non possono sottrarsi.

A fronte di tale apparente inconciliabilità, è divenuta ancora più evidente l'esigenza di scuotere, di nuovo, gli equilibri all'interno del settore assistenziale, nel senso di un'ulteriore valorizzazione del ruolo dei soggetti privati. La collaborazione con questi ultimi, infatti, sembra sempre più indispensabile per un apparato pubblico che – da solo – appare sempre meno in grado di gestire una macchina dell'assistenza sociale via via più ampia, complessa e dispendiosa³⁸. Ai soggetti privati, dunque, si guarda come possibile fonte di efficientamento economico, o perché capaci di garantire all'amministrazione l'erogazione dei servizi a prezzi più convenienti rispetto ai costi che altrimenti dovrebbero sostenere per una loro gestione diretta, oppure perché – operando con intenti solidali – si dimostrano disposti a integrare con le proprie risorse i ridotti fondi pubblici. Ancora, i privati sono spesso visti come fonte di competenze e conoscenze, acquisite a fronte della loro maggiore vicinanza ai problemi di una società di cui essi stessi sono parte, in grado di aiutare le amministrazioni a comprendere le già menzionate nuove esigenze e i nuovi utenti che caratterizzano le società contemporanee, permettendo conseguentemente di indirizzare al meglio le limitate risorse a disposizione.

Analoghe considerazioni possono muoversi in relazione al settore specifico dei servizi di integrazione, in cui il coinvolgimento di operatori espressione della società civile sembra assumere anche ulteriori sfumature e ragioni giustificatrici. Da una parte, nell'ampio ricorso al settore privato è stata riconosciuta la volontà di delegare interventi spesso percepiti come fonte di impopolarità politica, in quanto volti a destinare risorse in favore di una componente della popolazione generalmente sprovvista di ogni forma di elettorato attivo, sottraendole invece ai "cittadini elettori"; dall'altra, in senso opposto, si è ravvisata l'intenzione di consentire, tramite il trasferimento ai privati dei compiti di erogazione di tali servizi, interventi a supporto anche di quelle fasce della popolazione straniera che non potrebbero essere destinatarie di un sostegno pubblico diretto in quanto irrego-

multi-disciplinare, in *Giornale italiano di psicologia*, 2019, p. 409 ss. e M. SAVINO., *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 553 ss. (spec. pp. 554-555).

³⁸In realtà, già prima della crisi economica erano state mosse critiche contro lo stato sociale e la sua capacità di generare uguaglianza a fronte dell'insostenibilità del volume di risorse richieste; vedasi M. LUCIANI, *Costituzione, bilanci, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, III, p. 1673 ss.; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociali*, prima in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, II, p. 1081 ss., ora in G. PASTORI, *Scritti scelti*, Napoli, 2010, p. 511 ss. e i vari contributi in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999.

larmente presenti sul territorio nazionale, o comunque restie a rapportarsi con le pubbliche autorità, a fronte di timori e incertezze circa la stabilità della propria permanenza sul suolo italiano³⁹. Infine, proprio negli ultimi anni si è iniziato a riconoscere un'ancora ulteriore giustificazione alla base del coinvolgimento della società civile nell'erogazione dei servizi di inclusione: infatti, si è cominciato a reinterpretare la partecipazione degli attori privati nella programmazione, progettazione, erogazione dei servizi di integrazione, non solo come mero strumento di alleggerimento della spesa pubblica o di semplice efficientamento dei servizi offerti, ma come obiettivo indispensabile per il perseguimento del pubblico interesse all'integrazione dei migranti, il cui soddisfacimento potrebbe risultare facilitato da una responsabilizzazione (non solo dei migranti ma anche) dei membri delle comunità di accoglienza e, dunque, da una loro effettiva e attiva partecipazione ai percorsi di inclusione⁴⁰.

In conclusione, guardando alla fase attuale dell'evoluzione dei rapporti pubblico-privati nell'erogazione dei servizi sociali, essa sembra caratterizzarsi come un momento di assestamento, in cui, seppur non vi sia dubbio alcuno sul ruolo che la società civile può giocare nella gestione delle esigenze assistenziali, in ge-

³⁹ Vedasi M. AMBROSINI e P. BOCCAGNI, *Introduzione*, in *Impresa sociale*, 2006, pp. 10-11; F. CAMPOMORI, *Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore*, *ivi*, p. 95; M. AMBROSINI, *Senza distinzione di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2000, p. 141. L'intervento in favore dei migranti irregolari può essere facilitato grazie al ricorso agli operatori privati anche in relazione a quei servizi "essenziali", riconosciuti all'individuo in quanto tale, indipendentemente dal suo *status* migratorio, e dunque legittimamente erogabili direttamente dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, la reticenza al contatto con le pubbliche autorità, che potrebbe derivare dalla condizione di irregolarità, rende plausibile una predilezione nel ricercare assistenza rapportandosi con i soggetti privati. Per una riflessione su questi diritti sociali fondamentali vedasi, *ex pluribus*, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, *passim*; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, p. 163 ss.; C. CORSI, *Servizi sociali agli immigrati*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE e F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli, 2009, p. 95 ss.

⁴⁰ Chiara, in questo senso, la recente e già menzionata Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 24 novembre 2020, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758], che dedica un'apposita sezione all'opportunità di "Costruire partenariati solidi per un processo di integrazione più efficace" (p. 17 ss.), ravvisando che "L'integrazione è un processo sociale in cui la responsabilità non ricade su un gruppo in particolare, ma su un gran numero di migranti, comunità di accoglienza, autorità e istituzioni pubbliche, parti sociali ed economiche, organizzazioni della società civile, chiese, comunità religiose e altre comunità filosofiche e il settore privato. Dare ai migranti e alle comunità di accoglienza la possibilità di impegnarsi attivamente nel processo di integrazione è essenziale per ottenere un'integrazione sostenibile e di successo". In materia, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *La spinta gentile all'integrazione: cosa c'è oltre il dovere di integrarsi e di integrare*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, Maggio 2021.

nerale, e delle necessità di integrazione dei migranti, in particolare, restano aperti interrogativi riguardo a quali siano gli strumenti più efficaci e legittimi per consentirne un pieno coinvolgimento⁴¹.

2. *Le differenti ragioni del coinvolgimento privato nel sistema dei servizi sociali e il loro ancoraggio costituzionale: l'utile economico*

Prima di approfondire lo strumentario giuridico a disposizione delle pubbliche amministrazioni per legittimare l'intervento dei privati nei pubblici servizi, appare necessario comprendere i motivi che stanno alla base della scelta di questi ultimi di procedere a tale intervento. Non può appunto trascurarsi che la presenza storicamente consolidata del privato nel settore delle prestazioni volte a incrementare il benessere degli individui ha delle evidenti ragioni pratiche, che si ripercuotono concretamente sulle sue modalità di coinvolgimento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, i servizi pubblici in generale, essendo erogazioni dotate di una chiara utilità per il beneficiario che le riceve, si sono tradizionalmente prestati (e tuttora possono prestarsi) ad essere esercitati secondo dinamiche economiche, in cui il soggetto erogatore, mosso da intenti lucrativi, offre la propria attività a chi sia disposto e in grado di acquistarla⁴². In riferimento ai servizi sociali, poi, la questione si articola ulteriormente, poiché la specifica natura di queste prestazioni e, prima ancora, le condizioni di marginalità dei potenziali beneficiari limitano (pur non escludendoli) gli spazi di una gestione profittevole delle attività in questione, aprendo d'altro canto a un intervento privato stimolato da motivazioni differenti ed ultronee rispetto a quelle economiche, ma bensì di carattere etico, ideale e religioso o, per usare un termine riassuntivo, di matrice solidale⁴³. D'al-

⁴¹ Riguardo al tema dei servizi di integrazione, in questo senso si sono espressi F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 289 ss. in cui, seppur in relazione a un contesto normativo non più pienamente attuale, già si denunciava una (ancora persistente) incertezza di fondo nella normativa disciplinante i rapporti tra operatori privati e pubbliche amministrazioni, per quanto l'intero contributo delinea l'oramai innegabile ruolo della società civile nelle azioni volte alla gestione del fenomeno migratorio.

⁴² Per una chiara rappresentazione degli spazi e dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata nei pubblici servizi, vedasi M. DELSIGNORE, *Il Contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011, p. 1 ss. e *passim*, nonché, della medesima Autrice, ID., *L'ambito di applicazione: la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011, p. 1 ss.

⁴³ Così A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 132 ss.

tra parte, entrambe le ragioni di coinvolgimento privato nell'erogazione dei servizi sociali trovano piena legittimazione nel testo costituzionale.

Partendo dagli interventi fondati su dinamiche economiche, essi sono una diretta espressione della libertà di iniziativa economica privata, come riconosciuta e protetta dall'art. 41 Cost.⁴⁴. L'articolo ha una portata ampia e dibattuta sotto plurimi punti di vista – al punto da essere qualificato come previsione di natura “anfibologica”⁴⁵ – affondando le sue radici nel confronto, avvenuto in sede costituente, concernente il modello di economia che avrebbe dovuto qualificare l'ordinamento italiano⁴⁶. Quello che qui interessa, tuttavia, è che con la disposizione in questione sia riconosciuta l'iniziativa economica individuale quale momento di realizzazione e sviluppo della persona, da garantirsi *erga omnes* – in quanto libertà – prevenendo indebite interferenze di poteri pubblici e privati⁴⁷.

⁴⁴In materia di libertà di iniziativa economica privata e art. 41 Cost. vi è ampia produzione dottrinale; *ex pluribus*, L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana commento articolo per articolo*, Bologna, 2021, I, p. 279 ss.; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 121 ss.; V. BUONOCUORE, *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2006; M. GIAMPIERETTI, *Art. 41*, in S. BARTOLE e R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 403 ss.; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 846 ss., anche online: www.studiodilegale.leggiditalia.it; R. NANIA, *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, I, p. 69 ss.; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, 1997, p. 7 ss. e A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, *ivi*, p. 175 ss.; G. MORBIDELLI (voce), *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, ora in *Id.*, *Opere giuridiche*, Napoli, 2001, I, p. 1 ss. (spec. p. 175 ss.).

⁴⁵Così E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, p. 260 ss.

⁴⁶Due erano le tesi contrapposte: la prima, indirizzata a configurare l'attività economica come interamente finalizzata all'esclusivo perseguimento del benessere collettivo e dunque pienamente funzionalizzabile dallo Stato a fini sociali; la seconda, volta a rimarcare la libertà dell'iniziativa economica privata (senza però trascurare l'esigenza di prevenirne manifestazioni capaci di ledere l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana). Il risultato fu quello di giungere a una previsione che supportasse un sistema ad “economia mista”, ossia che non si traducesse unilateralmente in un modello economico preciso, ma che riconoscesse la libertà di iniziativa economica privata senza escludere *in toto* lo spazio per pubblici interventi volti a indirizzarla. In materia, *ex multis*, R. NIRO, *Art. 41*, cit., p. 846 ss.; L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 918 ss., G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., p. 7 ss.

⁴⁷Così, chiaramente, A. BALDASSARRE (voce), *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, p. 582 ss. Nello stesso senso, più di recente M. DELSIGNORE, *Il Contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, cit., p. 5, che rinvia a tale accezione di libertà contenuta in G. AMATO, *Libertà (dir. cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, XXIV, 1974, p. 272 ss.

Quanto all'oggetto della libertà, essa si riferisce allo svolgimento di attività produttive, ossia di attività volte alla generazione e allo scambio di beni e servizi che risultano generalmente – anche se non esclusivamente – riconducibili all'esercizio privato dell'impresa⁴⁸. I soggetti che intervengono nell'erogazione delle prestazioni sociali sulla base di questo principio, dunque, dovrebbero in primo luogo essere soggetti organizzati e professionali, il cui fine immediato è tendenzialmente la realizzazione di un profitto attraverso il pagamento di un corrispettivo per la prestazione offerta⁴⁹, sia che esso provenga immediatamente dai beneficiari diretti delle prestazioni, sia da parte dell'amministrazione che ne affida al privato l'erogazione in concreto. Dal canto suo, l'amministrazione che opti per questo tipo di rapporto con l'affidatario privato del servizio – analogamente a quanto farebbero i consumatori che "acquistassero" direttamente la prestazione – si muoverà alla ricerca del soggetto che sappia garantire la migliore presta-

⁴⁸ In dottrina si è dibattuto sulla possibilità di ricondurre all'art. 41 Cost. esclusivamente l'attività di impresa oppure ogni atto con cui il soggetto privato sceglie il fine economico che intende perseguire e organizza i mezzi per raggiungerlo, ricomprendendo così anche altre attività, come l'esercizio della libera professione (financo la prestazione di lavoro subordinato). Per le due differenti posizioni vedasi, rispettivamente, F. GALGANO, *Art. 41*, cit. e C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 33 ss. (spec. p. 37). La dottrina più recente, sulla base degli orientamenti della Corte costituzionale, dà oramai per consolidata la portata più ampia di attività economica – vedasi, A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *federalismi.it*, 2020, p. 142 ss. (spec. p. 151) –, seppure anche gli autori favorevoli a tale lettura ammettano chiaramente che l'esercizio dell'impresa privata rimanga il "modo usuale" in cui possa trovare svolgimento l'attività economica (cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., p. 582 ss.).

⁴⁹ Il riferimento, naturalmente, è alle caratteristiche essenziali dell'attività di impresa, come delineate dall'art. 2082 c.c. L'aspetto su cui vale la pena concentrarsi, anche per il futuro svolgimento della ricerca, è quello legato al significato da attribuirsi al carattere dell'economicità dell'azione imprenditoriale. Per quanto la giurisprudenza sia sufficientemente consolidata nel ricondurre l'economicità all'attitudine di conseguire quanto meno la remunerazione dei fattori produttivi, coprendo i costi con i ricavi ed assicurando l'autosufficienza economica (*ex multis*, Cass., sez. I, 24 marzo 2014, n. 6835; ID., sez. lav., 19 agosto 2011, n. 17399; ID., sez. III, 19 giugno 2008, n. 16612 e, prima ancora, ID., sez. lav., 14 giugno 1994, n. 5766), più spaccata è la dottrina. Essa si articola tra i sostenitori di tale tesi – rafforzata dalla possibilità di individuare imprese *ex lege* sprovviste dello scopo di lucro, come le società cooperative o le imprese sociali – e chi, invece, qualifica l'ambizione alla massimizzazione del profitto come naturale contropartita del rischio d'impresa, e quindi tratto essenziale della figura imprenditoriale, suscettibile di semplici eccezioni, ma caratterizzante la figura nel suo complesso – posizione, questa, supportata dalle previsioni codicistiche in materia societaria, laddove l'art. 2247 c.c. prevede che la generazione di un utile, da suddividere fra i soci, sia elemento ineludibile della causa societaria. Fra i sostenitori della prima lettura, vedasi V. BUONOCORE, *Impresa (dir. priv.)* (voce), in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2007, I, p. 760 ss.; F. GALGANO (voce), *Imprenditore*, in *Dig. comm.*, Torino, 1992, VII, ora anche online: www.studiolegale.leggiditalia.it; P. SPADA (voce), *Impresa, ivi*; fra i sostenitori della seconda, F. FERRARA e F. CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2011, p. 26; G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 2016, p. 30 ss.

zione al prezzo più conveniente, ossia secondo indirizzi di efficientamento economico che si dirigono in verso opposto rispetto a quelli di minimizzazione dei costi e massimizzazione dei profitti degli attori imprenditoriali.

Dunque, i rapporti che vengono così a instaurarsi, siano essi inter-privati oppure pubblico-privati, appaiono chiaramente governati da alcune delle più essenziali dinamiche di mercato, al punto che è oramai indiscussa la possibilità di ricondurre all'art. 41 non solo il fondamento costituzionale della libertà di iniziativa economica, ma anche del principio di libera concorrenza. L'art. 41, in altre parole, è divenuto il tramite per giustificare e proteggere la libertà economica sotto una duplice prospettiva. L'una di carattere soggettivo, connessa alla sopra-descritta possibilità dei singoli individui di avviare e svolgere un'attività produttiva in assenza di indebiti impedimenti da parte di altri soggetti dell'ordinamento. L'altra, di carattere oggettivo, risultante dalla somma di queste "imprese" individuali, ritenute indispensabili per la creazione di un mercato concorrenziale che sia motore primario del progresso sociale, economico e tecnologico⁵⁰. Un progresso, dunque, che scaturisce dalla continua competizione fra interessi individuali – tanto tra operatori economici privati, ognuno portato a massimizzare il proprio guadagno a discapito dell'altro, ma anche tra "produttori" e "acquirenti", stante i contrapposti interessi di guadagno e risparmio – che mantenga viva la spinta verso l'innovazione e la crescita⁵¹.

L'approccio all'economia appena esposto, d'altra parte, è quello fatto proprio dall'ordinamento europeo⁵², la cui preminenza anche nell'ordinamento ita-

⁵⁰ In tal senso, M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, cit., p. 2. Ancora, per una chiara rappresentazione delle due componenti della libertà di iniziativa economica – l'una espressiva di interessi individuali, l'altra di un interesse pubblico – vedasi M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina anti-trust*, Milano, 1998, p. 356 ss.

⁵¹ Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di concorrenza, da cui emerge come elemento persistente quello della rivalità e della competizione tra individui, vedasi M. Libertini (voce), *Concorrenza*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2010, III, p. 191 ss. nonché, più da ultimo, M. RAMAJOLI (voce), *Concorrenza (tutela della)*, in *Enc. dir. – I Tematici – La funzione amministrativa*, Milano, 2022, p. 292 ss.

⁵² Così art. 3 TUE: "[...] L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". Sul ruolo del diritto europeo per assicurare una lettura dell'art. 41 Cost. che ricomprenda anche il principio concorrenziale, vedasi A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, cit., p. 156 ss.; E. LANZA, *Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2016, p. 89 ss.; L. CASSETTI, *Articolo 41*, cit., p. 279 ss.; G. IUDICA, *L'economia di mercato tra Costituzione italiana e Costituzione europea*, in G. IUDICA e G. ALPA (a cura di), *Costitu-*

liano è stata oggetto di esplicita conferma nelle modifiche del 2001 all'art. 117 Cost.⁵³. Una preminenza che, come si vedrà meglio nel prossimo capitolo, trova una chiara manifestazione proprio nel settore dell'esternalizzazione dei servizi pubblici (e sociali, nello specifico): laddove il libero mercato viene considerato incapace di soddisfare gli interessi della collettività, al punto da richiedere un'assunzione in esclusiva delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, la disciplina dei contratti pubblici è volta a consentire un re-ingresso delle dinamiche concorrenziali, generando questa volta una competizione per il mercato e non nel mercato⁵⁴.

2.1. (Segue): *e le spinte di matrice solidaristica*

Come anticipato, però, la motivazione economica non è l'unica ragione che può muovere il privato a inserirsi nel sistema delle prestazioni di assistenza sociale. Ulteriore e differente spinta può provenire dalla libera decisione – radicata in giustificazioni di matrice ideologica, religiosa o etica – di agire a tutela di

zione europea e interpretazione della Costituzione italiana, Napoli, 2006, p. 165 ss.; R. NIRO, *Art. 41*, cit., p. 846 ss.

⁵³ Come noto l'art. 117, comma 1, lett. e), si limita in realtà ad attribuire allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”, sicché – secondo alcuni autori – questo non sarebbe sufficiente a qualificare la concorrenza quale principio generale oggetto di effettiva copertura costituzionale, anche alla luce del fatto che, come già menzionato in precedenza, l'art. 41 Cost. rimane “neutrale” quanto al modello economico da adottarsi nell'ordinamento. In questo senso, C.E. GALLO, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 327 ss. (spec. p. 331); L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 345 ss.; sull'impossibilità di ritrovare un richiamo, nemmeno implicito, al principio concorrenziale nell'art. 41, vedasi anche N. IRTI, *Iniziativa economica e concorrenza*, in G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 24. Ad ogni modo, oltre a una ricca dottrina espressasi in senso contrario (*ex pluribus*, R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e parte II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 791 ss.; G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 981 ss.), la stessa Corte costituzionale – a partire dalla sentenza C. cost., 13 gennaio 2004, n. 14 – ha esplicitato la sua adesione a una concorrenza intesa secondo i principi del diritto comunitario. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, vedasi F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 596 ss. e M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Merc. conc. reg.*, 2014, p. 503 ss.

⁵⁴ Per una riflessione sulla messa a gara dei contratti pubblici quale strumento di tutela della concorrenza in senso “dinamico”, volta cioè a promuovere (o, nel caso in questione, a “creare”) la competizione – in contrapposizione alle misure di tutela della dimensione “statica” della concorrenza, sostanzialmente riconducibili alla disciplina antitrust – vedasi F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 623 ss.

un interesse alieno rispetto al proprio, ossia integrando un'azione che risponda al principio di solidarietà. Come noto, anche questo principio – e, quindi, questa modalità di intervento privato nel servizio sociale – trova un espresso riconoscimento all'interno del testo costituzionale, in primo luogo all'art. 2 Cost., e specificamente nel momento in cui le relative previsioni siano oggetto di un'interpretazione che riconosca, accanto alla dimensione “doverosa” e “imposta” della solidarietà, anche spazi di solidarietà “libera”, ovvero di comportamenti che gli individui pongono volontariamente in essere per il perseguimento degli interessi della collettività, invece che dei propri interessi individuali⁵⁵. La solidarietà – che in questo caso è solidarietà fraterna o orizzontale, come moto di cooperazione fra i consociati⁵⁶ – è così riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale quale principio in base a cui “la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per la libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa”⁵⁷.

⁵⁵ Sul principio di solidarietà, *ex pluribus*, F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021, online: www.studiolegale.leggiditalia.it e ID., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 228 ss.; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012; V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 143 ss.; V. TONDI DELLE MURA, *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2010, p. 1 ss.; A. MARZANATI e A. MATTIONI (a cura di), *La fratellanza come principio di diritto pubblico*, Roma, 2007; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 50 ss. Nello specifico, quanto alla contrapposizione tra solidarietà “doverosa” e solidarietà “libera” (o, secondo alcuni dei menzionati Autori, tra “doveri” e “diritti” di solidarietà), la prima è considerata come atta ad assicurare il minimo di comportamenti solidali essenziali alla coesistenza politicamente organizzata, mentre la seconda garantisce la più completa esplicazione del principio in esame, la cui attuazione dovrebbe essere scelta e non imposta, assicurando così la genuina costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini; in materia, tra gli Autori succitati, vedasi per esempio F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit.; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 244 ss.; V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, cit., p. 166 ss.; V. TONDI DELLE MURA, *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, cit., pp. 12-13.

⁵⁶ Sulla solidarietà “fraterna”, distinta da quella “paterna” (o “verticale”) concernente invece gli interventi pubblici atti a rimuovere gli ostacoli alla libertà, all'uguaglianza e allo sviluppo della persona umana, vedasi F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit.; V. TONDI DELLE MURA, *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, cit., p. 10 ss.; E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 38 ss., online: www.studiolegale.leggiditalia.it; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e soc.*, 1996, p. 1 ss. (spec. p. 10).

⁵⁷ Così la pronuncia “cardine” C. Cost. 28 febbraio 1992, n. 75, laddove i giudici hanno anche qualificato il volontariato – che è una delle possibili manifestazioni concrete della solidarietà – “espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo”. Per commento a questa sentenza, vedasi E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2348 ss.

Chiara, dunque, è la contrapposizione con il precedente approccio economico⁵⁸, laddove in caso di azione solidale i privati che erogano prestazioni capaci di assicurare il benessere agli altri consociati non le legittimano sulla base della Costituzione di rapporti misurabili in termini di corresponsione monetaria, ma di partecipazione allo sviluppo della collettività in consonanza a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, Cost.⁵⁹. L'azione solidale, quindi, non è strumento di arricchimento individuale – che, come visto, può supportare la crescita della collettività solo incidentalmente e “mediatamente”, attraverso i benefici dell'instaurazione di un mercato – ma è immediato strumento di redistribuzione, di condivisione delle risorse individuali e, quindi, di arricchimento della collettività⁶⁰.

Alla luce di ciò, nel momento in cui i privati, mossi da ragioni solidali, vengono coinvolti dall'amministrazione nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, il rapporto pubblico-privato non può essere caratterizzato – come succede nel modello concorrenziale – dalla tensione fra interessi contrapposti (in estrema sintesi, guadagno per l'operatore economico e risparmio per la pubblica amministrazione), ma da una confluenza delle reciproche azioni e dei reciproci sforzi verso il medesimo fine ultimo, ossia il perseguimento dell'interesse sotteso alle prestazioni assistenziali, essendo questo condiviso tanto dall'amministrazione quanto dall'operatore privato “solidale”.

Pertanto, se all'intervento privato nei servizi sociali che sia espressione della libertà di iniziativa economica corrisponde un modello di relazione con l'amministrazione improntato all'attuazione del principio concorrenziale, l'intervento solidale si struttura attorno a un differente modello relazionale, volto a regolare “l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”⁶¹. Il riferimento, naturalmente, è al principio di sussidiarietà e, in particolare, alla sua accezione orizzontale, qui di immediato interesse⁶².

⁵⁸ L'alternatività e i margini di contemperamento dell'azione solidale e di quella economica saranno elemento ricorrente delle prossime pagine e dei prossimi capitoli; basti qui citare F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit., che offre una chiara delineazione di tale tematica.

⁵⁹ In tal senso E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 38 ss.

⁶⁰ Sulla solidarietà quale strumento di redistribuzione delle risorse, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, p. 525 ss. (spec. p. 536).

⁶¹ Il testo riportato, naturalmente, appartiene all'art. 118, comma 4, Cost.

⁶² Sui rapporti tra sussidiarietà e solidarietà, vedasi *ex pluribus* F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 245 ss.; M. CINELLI e M. PERSIANI (voce), *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, Milano, 2011, p. 460 ss. e D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 131 ss.; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, p. 255, tutti propensi a qualificare il principio di sussidiarietà quale fattore di razionalizzazione della solidarietà, toccando al primo definire i limiti fino a cui può spingersi l'attività privata solidale, diretta alla cura dell'interesse pubblico, e le aree in cui, invece, spetta necessariamente ai

Riguardo a tale principio, numerose, ampie e approfondite sono le riflessioni dottrinali cui è possibile fare rinvio⁶³. In questa sede, sia consentito limitarsi a ricordare che, a fronte di una sua costituzionalizzazione nell'ambito della riforma del Titolo V del 2001 a cui non è corrisposta l'introduzione di una definizione normativa⁶⁴, la dottrina è arrivata a definire la sussidiarietà – orizzontale e

soggetti pubblici farsi carico dei bisogni degli individui. Da ultimo, vedasi anche F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit.

⁶³ Fra i molti, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 3 ss.; F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO e L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, 2019; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010; T.E. FROSINI (voce), *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2008, II, p. 1133 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, II, p. 1749 ss.; V. CERULLI IRELLI (voce), *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2004; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 51 ss.; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO e P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 194 ss.; G. COTTURRI, *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001, p. 105 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95 ss.; A. D'ANDREA, *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, p. 227 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2000, p. 99 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 505 ss.

⁶⁴ Secondo la dottrina maggioritaria, d'altra parte, il principio di sussidiarietà era comunque implicitamente ravvisabile già all'interno di altre previsioni costituzionali, quali gli artt. 2 e 3, in base a cui l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale diventerebbe occasione di sviluppo della persona umana, tanto quella dei beneficiari delle azioni solidali, quanto quella dei soggetti che pongono in essere tali azioni; gli artt. 38 e 41, laddove si riconosce la libertà dell'iniziativa economica privata conforme all'utilità sociale, specificata poi nella libertà dell'assistenza sociale privata; e, infine, l'art. 97 il quale, introducendo il principio di economicità dell'agire amministrativo, impone l'utilizzo razionale delle risorse pubbliche, prevenendo implicitamente la pubblicizzazione di settori in cui l'agire privato è da considerarsi capace *ex se* di soddisfare i pubblici interessi. In questo senso, vedasi G. ARENA, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Bari, 2006, pp. 76-77; S.A. FREGO LUPPI, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, in *Dir. econ.*, 2009, p. 72; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, p. 152 ss.; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, p. 93 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, cit., p. 68; F. GIUFFRÈ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di welfare*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 83 e ID., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 180 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 603 ss.; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 84 ss.; V.

verticale – come quel criterio in base al quale una certa azione, volta al soddisfacimento di un interesse generale, spetta prioritariamente a un determinato soggetto di livello “inferiore” solo se si prevede che il risultato di tale azione sia migliore di quello che si avrebbe qualora l’iniziativa sia mantenuta dal livello “superiore”⁶⁵. Qualora dette condizioni si verificano, dunque, il soggetto “superiore” dovrà favorire l’intervento del soggetto “inferiore”⁶⁶, con una dinamica di superiorità/inferiorità da intendersi in senso ampio, non riferibile solo ai livelli amministrativi, ma anche alla tradizionale dimensione “verticale” dei rapporti tra amministrazione e amministrati, alla cui mitigazione concorre proprio il principio in analisi. In tale ottica, dunque, il principio di sussidiarietà orizzontale legittima, nel settore dei servizi sociali, l’intervento di soggetti appartenenti alla società civile che mirino al soddisfacimento dell’interesse pubblico – nell’ambito qui in analisi, il sostegno agli individui in condizione di bisogno – e

TONDI DELLE MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale 1948-1988*, Milano, 1990, p. 277 ss. D’altra parte, proprio questa presenza implicita del principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione, aveva inizialmente spinto parte della dottrina a criticare l’inserimento con le modifiche del 2001, ravvisandovi un precetto privo di portata innovativa oppure un concetto incapace di condizionare i comportamenti individuali; così G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, I, 2002, p. 399; E. FERRARI, *Lo stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, cit., p. 99 ss. e, prima ancora dell’inclusione del principio in Costituzione, S. CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, p. 373 ss., che qualifica la sussidiarietà come mera “formula magica”, priva di effetti e significati concreti.

⁶⁵ Su tutti, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 14. Si noti come, tuttavia, la compiuta definizione dottrinale non abbia escluso, e non esclude tuttora, un utilizzo improprio del principio di sussidiarietà orizzontale, spesso richiamato – soprattutto in giurisprudenza – per giustificare azioni che sarebbero più correttamente riconducibili ad altri principi (liberalizzazioni, privatizzazioni, affidamenti, partecipazioni al procedimento amministrativo, controlli diffusi della legittimità dell’azione amministrativa); in materia, F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 307; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. fed.*, 2011, p. 593 ss. Per qualche esempio più recente di utilizzo “ampio” del principio in analisi, può vedersi Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in cui il principio di sussidiarietà è stato richiamato a fondamento della legittimazione processuale di associazioni poste a tutela di interessi diffusi; oppure Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10 e Cons. Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546, in cui il principio di sussidiarietà è stato richiamato a fondamento dell’istituto dell’accesso civico.

⁶⁶ Sul fatto che ci sia un dovere per i soggetti pubblici di favorire i privati capaci di erogare più efficientemente (o altrettanto efficientemente) un servizio, e non una mera facoltà, vedasi G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 30. D’altra parte, la valutazione circa il livello di efficienza dei soggetti privati appare come una valutazione discrezionale, al punto da precludere la configurazione di un vero e proprio diritto in capo ai privati di vedersi necessariamente riservato lo svolgimento di una data attività di interesse sociale (o un supporto economico per lo svolgimento della stessa), spettando all’amministrazione un giudizio di opportunità sulla scelta; in questo senso, V. CERULLI IRELLI (voce), *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit., p. 4.

che, grazie anche alla loro “vicinanza” al problema e alle loro competenze, si rivelino capaci di soddisfare tale interesse in modo uguale o migliore rispetto a quanto farebbe l’amministrazione. Allo stesso tempo, è proprio la tensione verso il medesimo fine che consente di porre amministrati e amministrazione non più in un rapporto prettamente verticale, di sovra/sotto-ordinazione e di contrapposizione di interessi, ma di effettiva cooperazione “orizzontale” e dialogo⁶⁷.

Nel concludere la riflessione sulle ragioni alla base dell’agire privato nell’ambito dei servizi sociali, sulle loro giustificazioni costituzionali e sui modelli relazionali pubblico-privati che ne scaturiscono, bisogna dare atto di come, mentre gli autori che si sono concentrati sulla solidarietà quale principale motore della partecipazione privata alle prestazioni assistenziali non abbiano esitato a ravvisare nella sussidiarietà il criterio organizzatorio di tale intervento⁶⁸, la dottrina focalizzata sulle azioni “economiche” abbia comunque visto nella stessa sussidiarietà orizzontale una loro giustificazione, in quanto espressiva dei limiti alle ingerenze pubbliche nell’economia di mercato⁶⁹. In questa sede, tuttavia, si ritiene opportuno esaltare lo stretto legame tra solidarietà e sussidiarietà, per separare da esse la libertà di iniziativa economica e la concorrenza, proprio per distinguere modelli di azione sostanzialmente diversi, animati da fini distinti, ciascuno capace di impatti positivi – ma differenti – sull’erogazione dei servizi sociali e, soprattutto, in grado di dar luogo a diverse modalità di “collaborazione” pubblico-privata, più o meno “antagonistiche” o più o meno “condivise”.

A favore del binomio “solidale e sussidiario”, sembrano infatti militare una pluralità di ragioni. Prima di tutto, tanto la libertà di iniziativa economica privata quanto il modello di relazione in cui essa trova espressione – l’economia di mercato – ricevono compiuta legittimazione nell’art. 41 Cost., interpretato quale giustificazione sia dei limiti di intervento pubblico restrittivo che delle possibilità di intervento pubblico propulsivo delle iniziative economiche e del contesto concorrenziale⁷⁰, rendendo la sua collocazione anche all’interno dell’art. 118 Cost. sostanzialmente ridondante.

⁶⁷ In questo senso, vedasi la lettura del principio di sussidiarietà orizzontale in termini di integrazione pubblico-privata e non di netta alternatività del privato al pubblico; così A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss. e, più di recente, A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *PA Persone e Amministrazione*, 2020, p. 185 ss.

⁶⁸ Si vedano gli Autori menzionati nella precedente nota 62, ma anche gli Autori che hanno affrontato il tema della solidarietà menzionati nella precedente nota 55 (su tutti, F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit.)

⁶⁹ Tra gli autori già citati, vedasi per esempio M. DELSIGNORE, *Il Contingentamento dell’iniziativa economica privata*, cit., p. 3 e R. NIRO, *Art. 41*, cit., p. 846 ss. Per un’articolata riflessione in materia, invece, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 3 ss.

⁷⁰ In questo senso, è particolarmente chiaro U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 79 ss. laddove, in riferimento alla lettura dell’art. 41 come riconoscimento e garanzia della libertà dei

Ancora, il comma 4 dell'art. 118 attribuisce a Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni il compito di favorire le singole iniziative dei cittadini capaci di supportare il perseguimento degli interessi generali. Ora, per quanto non vi siano dubbi che anche le azioni economiche, al pari di quelle solidali, siano occasione di sviluppo della persona umana e di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese⁷¹, si è già visto sopra come la dimensione immediata e soggettiva dei singoli interventi economici sia connessa al perseguimento di un utile individuale ed atomistico, che diventa strumento di soddisfacimento dell'interesse generale solo in chiave mediata e oggettiva, qualora – coordinandosi con altre azioni – sia in grado di dar luogo a un'economia di mercato correttamente funzionante che supporti il progresso sociale, economico e tecnologico⁷² (circostanza, questa, non spontanea e necessaria, come si dirà a breve).

D'altro canto, il fatto che l'azione economica individuale possa ontologicamente porsi in contrasto con gli interessi della collettività e con altri valori fondanti il tessuto sociale e l'ordinamento giuridico (sicurezza, libertà e dignità umana) trova espressa manifestazione nei commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., i quali legittimano interventi pubblici a loro salvaguardia⁷³. Questo profilo diventa ancora più palese se ci si sofferma sul fatto che tali ingerenze pubbliche sono consentite anche se indirizzate a garantire la creazione e il corretto funzionamento del mercato stesso, a dimostrazione del fatto che le singole azioni economiche non sono autonomamente capaci – poiché dirette alla massimizzazione dell'utile individuale e, come ipotesi patologica, alla generazione di monopoli – di assicurare quel risultato (la creazione di un contesto concorrenziale) la cui integrazione

cittadini in campo economico e fonte di divieto posto allo Stato di dar corso ad interventi limitativi di tale libertà, sostiene apertamente che il significato della previsione costituzionale “deve essere colto sotto ben più ampio profilo. [...] a quella stessa norma si suole far riferimento per fondare tutti gli interventi dello Stato volti ad incoraggiare e a promuovere l'iniziativa economica privata”.

⁷¹ In questo senso, vedasi sempre U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., pp. 68 ss. e 107 ss., laddove si sottolinea che la convergenza dell'azione pubblica e privata gioca un ruolo chiave per la determinazione della crescita politica, economica e sociale del Paese.

⁷² Vedasi quanto detto in relazione alle precedenti note 50 e 51.

⁷³ Su significato e portata dei commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost. la produzione dottrinale è ricca e articolata. Oltre ai riferimenti in materia contenuti nelle opere precedentemente menzionate riguardo alla libertà di iniziativa economica privata (note 42 ss.), vedasi anche N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007; S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in M. D'ALBERTI e G. TESAURO (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, p. 12 ss.; L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992, p. 26 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Poteri pubblici ed attività produttive*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Milano, 1990, p. 97 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, 1999, p. 643 ss.; F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei mercati*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, 1988 I, p. 3 ss.; V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, *ivi*, p. 439 ss.

ne è considerata manifestazione della loro conformità all'interesse generale⁷⁴. A tale riguardo, e per concludere, bisogna ricordare come la dimensione in prima battuta "egoistica" dell'azione economica riceve un ulteriore e più ampio riconoscimento sempre nell'art. 41 Cost.: infatti, la libertà è garantita a tutte le azioni economiche che non si svolgano "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana [enfasi aggiunta]", legittimando la permanenza nel nostro ordinamento di iniziative che mirino al solo soddisfacimento degli interessi individuali, rimanendo neutre – ossia, non "in contrasto", ma nemmeno a favore – nei confronti degli interessi della collettività⁷⁵.

Tutte queste complicazioni sono invece assenti in relazione agli interventi solidali i quali, per risultare tali, non possono che essere immediatamente indirizzati al soddisfacimento degli interessi della collettività cui appartengono i soggetti che si impegnano in questa condotta di "fraternità", meglio rispondendo alla nozione di "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" riportata nell'art. 118, comma 4, Cost.

Inizia così a delinearsi la distinzione tra un modello economico e uno solidale di intervento privato nel sistema dei servizi sociali che animerà il capitolo successivo, con una partecipazione solidale e sussidiaria che, avendo come presupposto una comunanza di intenti tra operatori pubblici e privati, si identifica fin da subito come direttiva privilegiata per collocare i componenti della società civile al centro degli interventi pubblici volti all'integrazione sociale dei soggetti in condizioni di marginalità e, in particolar modo, della popolazione migrante, potendone garantire una partecipazione a più ampio spettro, che non si limiti alla sola erogazione delle prestazioni, ma li renda effettivamente partecipi delle scelte amministrative volte al perseguimento di tale interesse.

3. Dalla spinta solidale all'amministrazione condivisa

D'altro canto, che il principio di sussidiarietà orizzontale e, prima ancora, quello di solidarietà possano collocarsi alla radice di una tensione al pieno ed

⁷⁴ Sulla concorrenza come ordine del mercato non spontaneo, ma da costruirsi e mantenersi artificialmente, vedasi M. RAMAJOLI (voce), *Concorrenza (tutela della)*, cit., p. 292 ss. e ID., *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, cit., p. 4 ss. e M. LIBERTINI, *Concorrenza*, cit., p. 191 ss. Ciò trova conferma in quelle letture dei commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost. che riconducono la concorrenza all'interno delle nozioni di "utilità sociale" e "fini sociali" ivi richiamate, così appunto da legittimare l'intervento pubblico a tutela del corretto funzionamento del mercato; in questo senso, G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, cit., p. 37 ss.

⁷⁵ Così, chiaramente, A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., p. 582 ss. e R. NIRO, *Art. 41*, cit., p. 846 ss.

effettivo coinvolgimento degli amministrati nella soluzione dei problemi che affliggono la collettività di cui sono membri trova conferma nel ritenere il modello di “amministrazione condivisa”⁷⁶ espressione degli stessi principi. Come ormai noto, quest’ultimo modello viene considerato esito di quel periodo di reinvenzione della pubblica amministrazione che ha caratterizzato la seconda metà del ’900⁷⁷, in cui si è sancito il definitivo abbandono dell’idea ottocentesca di amministrazione come macchina separata e sovraordinata rispetto alla società civile⁷⁸, la cui attività costituiva solamente una benevolenza in favore degli amministrati⁷⁹. In questi decenni, dunque, è giunta a compimento la crisi del c.d. “paradigma bipolare”⁸⁰, ossia dell’idea che vedeva le amministrazioni come i custodi esclusivi degli interessi della collettività e gli amministrati come soggetti meramente passivi dell’operato pubblico, poiché incapaci di partecipare alla cura di altro interesse rispetto a quello individuale⁸¹. È in tal contesto che si è fatta

⁷⁶ Così, *ex pluribus*, G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 42 ss.; F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, cit., p. 309 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., *passim*; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato sussidiarietà mercato*, Bari, 2008, p. 109; G. ARENA, *Ripartire dai cittadini*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, p. 77 ss.; D. D’ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, cit., p. 106 ss.

⁷⁷ Espressivi di questo sostanziale cambiamento sono, infatti, anche i titoli delle opere che hanno analizzato il periodo in questione e, in particolare, l’ultimo decennio del XX secolo; vedasi, su tutti, S. CASSESE, *L’età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 79 ss., in cui l’Autore non si limita ad analizzare l’ordinamento italiano, ma indaga similitudini e diversità con gli altri ordinamenti europei, e A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006. In materia, vedasi anche M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 435 ss. e, più di recente, ID., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato*, *ivi*, 2015, p. 641 ss.

⁷⁸ In questo senso, R. VILLATA e G. SALA (voce), *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1986, p. 574 ss. (spec. p. 600 ss.).

⁷⁹ Così G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 89 ss.

⁸⁰ Il termine è coniato da S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss. per indicare come il diritto pubblico fosse costruito attorno ai due poli contrapposti dello Stato e della comunità civile, caratterizzati da ruoli distinti e definiti. Dello stesso Autore, in materia di rapporti tra amministrazione e amministrati e sulle loro trasformazioni nel tempo, vedasi S. CASSESE, *Cittadino e amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 1015 ss.

⁸¹ La parabola qui descritta trova una chiara rappresentazione, proprio nel campo degli interventi assistenziali, nella già menzionata vicenda delle IPAB laddove, una volta che l’interesse al benessere dei soggetti in condizioni di marginalità assurde al rango di interesse pubblico, si ritenne indispensabile la pubblicizzazione delle opere pie, salvo la necessità di ritornare sui propri passi e di riconoscere l’incostituzionalità di tale decisione nei decenni conclusivi del XX secolo – vedasi quanto detto al riguardo nella prima sezione del presente capitolo. Quanto al superamento del paradigma bipolare, chiare manifestazioni si ebbero già nella più volte richiamata opera di U. PO-

largo – inizialmente solo in dottrina – appunto l’idea dell’amministrazione condivisa, capace di ipotizzare una differente e più sostanziale modalità di partecipazione dei privati all’azione pubblica⁸²: si tratta di un modello, diffusosi con

TOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., (spec. pp. 68 ss. e 107 ss.), ma anche in altri illustri autori, tra cui, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 225 ss.; F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1978, p. 6 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, p. 3467 ss. e ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 126 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, cit., p. 1117 ss.; A. AMORTH, *Il “principio personalistico” e il “principio pluralistico”: fondamenti costituzionali della libertà dell’assistenza*, in *Quaderni di IUSTITIA*, 1978, p. 76 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1999, p. 2123 ss. Ancora, le radici di questa crisi affondano anche nella riconsiderazione dell’interesse pubblico, non più inteso come aprioristicamente e compiutamente definito dal legislatore, ma frutto di una comparazione, nel caso concreto, di tutti gli interessi coinvolti nell’operato delle autorità, tale da rendere l’apporto dei titolari di questi interessi (pubblici, ma anche e soprattutto privati) non un ostacolo all’efficienza dell’azione amministrativa, ma un elemento necessario all’esercizio del potere. In relazione al superamento del concetto di interesse pubblico “astratto”, fissato *ex ante* dalla norma – su cui vedasi, per esempio, E. CANNADA BARTOLI (voce), *Interesse (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1972, p. 6 ss. –, vi è stata una ricchissima produzione dottrinale; si considerino, *ex pluribus*, R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, p. 109 ss.; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998, p. 4 ss.; G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, II, p. 1305 ss. (spec. p. 1313); S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 94 ss. (spec. p. 124); M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 265; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e “contrattazione”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1469 ss. (spec. p. 1505); F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, p. 301 ss.; U. ALLEGRETTI, *L’imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, p. 108 ss.

⁸² Questa espressione compare per la prima volta in G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 29 ss. D’altra parte, è lo stesso Autore che afferma come tale modello fosse riconoscibile in precedenti opere di altri illustri esponenti della dottrina giuridica; vedasi G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 42 ss. e i riferimenti ivi contenuti a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., I, p. 869 ss., in cui si sottolinea il ruolo che il cittadino è chiamato ad assumere nella società di fine millennio, non più ancorato alla sola difesa delle proprie libertà individuali, ma proiettato verso una cooperazione con altri individui e con le pubbliche amministrazioni, finalizzata al soddisfacimento delle esigenze sociali (sul pensiero di Benvenuti e sulla sua portata per l’affermazione del modello di amministrazione condivisa si tornerà più ampiamente nella sez. 3 del capitolo 3, laddove si procederà a dare concretizzazione al modello in analisi in relazione agli istituti del Codice del Terzo settore). Ancora, semi di questo nuovo modello amministrativo sono ravvisabili nelle opere di altri Autori, come G. Pastori e A. Orsi Battaglini. Il primo evidenzia come nell’attuale *welfare state* vi sia una forte esigenza di valorizzare la capacità dei singoli e delle formazioni sociali di rispondere ai bisogni che trovano espressione nei diritti sociali, dando origine a una “società dei servizi”; così in G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociali*, cit., p. 511 ss. (tale profilo è stato poi segnalato da altri Autori che hanno analizzato il contributo in questione; vedasi E. CODINI, *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, in *Amministrare*, 2018, p. 247 ss. e S. FREGO LUPPI, *Le trasformazioni dello Stato sociale*, in *Jus*, 2011, p. 421 ss.). Nell’approfondire i rapporti tra stato e formazioni intermedie, invece, il secondo Autore sottolinea come la pubblica autorità non si limiti a mirare al

crescente vigore nei primi due decenni del XXI, in cui l'intervento degli amministratori non si limita a un mero apporto "informativo" in favore dell'amministrazione⁸³, né a un'azione consensuale in cui ciascuna delle parti persegue comunque interessi differenti⁸⁴, ma si traduce in una condivisione con le autorità dei compiti di definizione e cura dell'interesse pubblico.

controllo di questi "gruppi", espressione della società civile, ma ne riconosca l'utilità in un'ottica di delega in loro favore di compiti e funzioni e, più in generale, in chiave di coinvolgimento nello svolgimento di attività di interesse pubblico; si veda A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego: pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di comunicazione*, Milano, 1982, oltre che le riflessioni sull'opera contenute in M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 134 ss. e G. DI GASPARÉ, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana. Il pensiero di Andrea Orsi Battaglini rivisitato*, *ivi*, p. 151 ss.

⁸³ La partecipazione, nell'ambito della legge 7 agosto 1990, n. 241 ricopre, appunto, una tripla funzione di garanzia. Il primo dei tre profili è, appunto, quello di garanzia per l'interesse pubblico, con l'intervento degli amministratori – chiamati ad apportare ulteriori informazioni nel procedimento – che assume un connotato "collaborativo", in quanto consente alla parte pubblica una migliore ricostruzione della situazione di fatto e di diritto relativa al caso di specie e, conseguentemente, diventa funzionale al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico consentendo un più corretto esercizio del potere amministrativo; in materia, vedasi M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 516 ss.; S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento amministrativo e le pretese partecipative*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2001, p. 83 ss.; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, p. 122 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 171 ss.; C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO e M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 59 ss. (spec. p. 86 ss.). Le ulteriori due articolazioni sono quelle di partecipazione come garanzia della situazione soggettiva di cui è titolare l'interveniente (su cui, *ex pluribus*, L. FERRARA, *La partecipazione fra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 103 ss.; A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Atti del seminario di Trento, 8-9 giugno 2007*, Padova, 2008, p. 73 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, p. 627 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo: dal processo al procedimento con una pluralità di parti*, Napoli, 1996, p. 184 ss.) e di garanzia della legittimazione per le amministrazioni, in quanto soggetti sottratti all'ordinario circuito democratico (in materia, M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 59 ss. e M. RAMAJOLI, *Il contraddittorio nel procedimento antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 665 ss. nonché, prima ancora, U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, p. 205 ss.; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 225 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, p. 377 ss.; G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 42 ss.).

⁸⁴ Rappresentazione principe del modello consensuale di relazioni pubblico-private è rinvenibile nell'art. 11 legge n. 241/1990, la cui disciplina degli accordi "verticali" introduce un'ipotesi di esercizio bilaterale del potere, il quale non sia più manifestazione della sola volontà della parte pubblica, ma risulti punto di incontro e di integrazione tra volere dell'amministrazione e degli

Si è così coltivata ulteriormente l'intuizione per cui i privati, singoli o associati, possano essere mossi non solo dall'esigenza di cura dell'interesse personale, ma si debbano riconoscere come capaci di ambire ad aspirazioni più ampie, quale il perseguimento del benessere collettivo, così da poter affiancare e integrare l'azione delle pubbliche autorità⁸⁵. I componenti della società civile, dunque, non dovrebbero più essere considerati solo come meri amministrati, e nemmeno come semplici "collaboratori" dell'istruttoria amministrativa, ma come apportatori di competenze, conoscenze, professionalità, risorse (anche economiche) che si aggiungano a quelle delle amministrazioni, nell'ambito di un rapporto sempre meno di contrapposizione e sovraordinazione del pubblico sul privato, ma di collaborazione orizzontale e dialogo nel perseguimento di fini condivisi⁸⁶. Queste caratteristiche, d'altra parte, suggeriscono come il nuovo modello di amministrazione sia particolarmente auspicabile in relazione a problemi prossimi ai consociati e alle loro comunità di appartenenza, di modo che i singoli siano spinti a investire le proprie risorse nella cura dell'interesse pubblico dalla vicinanza del problema e la medesima vicinanza garantisca una conoscenza della questione che consenta loro di suggerire soluzioni efficaci e capaci di colmare le asimmetrie informative che, spesso, possono affliggere le amministrazioni.

Pertanto, con l'amministrazione condivisa – e in chiara attuazione del valore redistributivo dell'azione solidale e sussidiaria – si assiste a un'inversione nel flusso di risorse che non vanno più esclusivamente dall'amministrazione agli amministrati, ma possono "risalire la corrente", andando dagli amministrati al-

amministrati, che – sulla base di reciproche concessioni – permette a ciascuno di loro di raggiungere una migliore soluzione di equilibrio tra i differenti interessi di cui sono portatori. Sulla distinzione tra amministrazione consensuale e condivisa si ritornerà nel successivo capitolo 3, laddove si procederà a verificare l'inquadrabilità degli accordi sotto una differente luce, appunto anche come strumenti di amministrazione condivisa; in questa sede si inizia ad anticipare l'ampia dottrina che ha analizzato l'istituto *ex art. 11*, tra cui F. GIGLIONI e A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2020; M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 675 ss.; F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 549 ss.; G. POLI, *Il problema della sinallagmaticità nell'accordo amministrativo. Brevi note sull'eccezione di inadempimento*, in *Dir. amm.*, 2014, p. 725 ss.; V. CERULLI-IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 217 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, cit.; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privati*, Milano, 1996; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984.

⁸⁵ Se, come detto, questo punto di vista è chiaro nel pensiero di Arena – sin da G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit. – si è già visto come questo pensiero affondi le proprie radici in ampia e illustre dottrina antecedente (vedasi le precedenti note 81 e 82).

⁸⁶ Vedasi G. ARENA, *op. ult. cit.*, cit., p. 33 ss.

l'amministrazione, prima di ridiscenderla nuovamente nel momento in cui l'apporto dei singoli torna a produrre conseguenze positive per la collettività⁸⁷. Sempre in conformità ai principi di solidarietà e sussidiarietà, poi, l'azione privata rivolta al perseguimento dell'interesse pubblico deve qualificarsi come un intervento sostanzialmente volontario e non oneroso: le ipotesi in cui i soggetti pubblici "acquistano" la collaborazione con il privato trascendono naturalmente dal modello dell'amministrazione condivisa in quanto, in questi casi, sarebbe esclusivamente l'interesse economico individuale a muovere i singoli, e non una condivisione di intenti con l'amministrazione⁸⁸. Ciò non vuol dire, d'altra parte, che i componenti della società civile non finiscano per ottenere un vantaggio dalla "co-amministrazione"; vantaggio che spesso consegue dalla medesima soddisfazione dell'interesse pubblico cui mira la loro azione, essendo gli amministrati parte della collettività cui questo interesse è imputabile⁸⁹.

In sintesi, maggiore comprensione dei problemi, possibilità di individuare soluzioni innovative, capacità di apportare competenze e risorse aggiuntive, responsabilizzazione dei componenti della società civile sono tutti benefici pro-

⁸⁷ G. ARENA, *op. ult. cit.*, cit., p. 36. Per più ampie riflessioni in tema, vedasi poi G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., *passim* (spec. p. 26 ss.).

⁸⁸ Sull'alternatività di questo modello dialogato e collaborativo rispetto al mercato si tornerà ampiamente in seguito; basti qui il riferimento a G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1449D ss., a commento di C. cost., 26 giugno 2020, n. 131, che sarà oggetto di specifica considerazione nei successivi capitoli.

⁸⁹ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 55 ss. Quanto appena detto diviene particolarmente chiaro se si prende in considerazione quello che è stato uno dei principali ambiti di applicazione, in Italia, dell'amministrazione condivisa: la cura dei beni comuni. Così, coinvolgere gli individui in questa materia (per esempio, in relazione alla manutenzione degli spazi pubblici e del verde urbano) si rivela una scelta vantaggiosa per l'amministrazione, che si assicura – con limitati (o anche assenti) investimenti – la cura di tali aree in conformità alle esigenze degli amministrati, proprio perché questi ultimi cessano di essere solo utenti dei beni e ne diventano anche "amministratori", mentre gli amministrati traggono uno speculare vantaggio nella possibilità di godere al meglio dei beni nella cui cura investono le proprie risorse. Sull'applicabilità del modello di amministrazione condivisa alla gestione dei beni comuni, oltre a G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2000, vedasi più di recente ed *ex pluribus*, I. GRIGORUT, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa nella Regione Lazio*, in *Le Regioni*, 2020, p. 1219 ss.; B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 249 ss.; F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016, p. 1 ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 271 ss.; F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170 ss.

messi dall'amministrazione condivisa che rendono chiaramente appetibile questo modello anche per il settore dei servizi sociali e, nello specifico, per quello dei servizi di integrazione degli stranieri, laddove si voglia propugnare l'idea che una partecipazione più piena della società civile al perseguimento dei pubblici interessi possa essere fonte di un loro migliore soddisfacimento.

4. *In rappresentanza della società civile: il Terzo settore nelle prestazioni assistenziali*

Le suesposte riflessioni in tema di principi di solidarietà e sussidiarietà, nonché di amministrazione condivisa, dovrebbero aiutare a individuare quali soggetti, tra quelli che popolano il vasto panorama degli enti giuridici privati, possono prestarsi a un intervento nell'ambito delle prestazioni assistenziali che sappia conformarsi a dinamiche maggiormente collaborative, condivise e dialogate con la pubblica amministrazione e, quindi, a un pieno e partecipato intervento nel supporto dei soggetti – migranti e non – bisognosi di sostegno all'inclusione sociale.

Nelle precedenti pagine infatti, si sono evidenziate le differenze tra un modello relazione concorrenziale che, qualora fornisca il contesto dell'intervento privato e dei suoi rapporti con le amministrazioni, si caratterizza per una tensione fra interessi pubblico-privati contrapposti, e un modello solidale, sussidiario e condiviso contraddistinto da un coinvolgimento di operatori privati agenti non nel perseguimento di un interesse atomistico, ma invece riconducibile alla collettività, al punto da poter coincidere con quello perseguito dalle amministrazioni.

Naturale contraltare di questa distinzione è quella tra soggetti *for profit* e soggetti *non profit*, con i primi che operano come protagonisti delle dinamiche economiche e di mercato, e i secondi da considerarsi attori principali del contesto solidale e sussidiario, in quanto animati da interessi ultranei rispetto al guadagno individuale. In base a quanto detto in precedenza, dunque, risulta palese come il Terzo settore – espressione con cui anche il legislatore contemporaneo identifica il variegato mondo del *non profit* –, con la sua teleologica tensione al bene comune, fornisca l'ampio bacino di soggetti che maggiormente si prestano ad un agire condiviso pubblico-privato, indirizzato al benessere dei consociati in condizioni di marginalità o, come nel caso di specifico interesse, all'inclusione sociale degli stranieri⁹⁰.

⁹⁰ Sul ruolo dell'intervento solidale privato, specialmente nei recenti contesti di crisi, vedasi U. CARLONE, *Per il welfare: materiali e contributi sulle politiche sociali*, Perugia, 2015, p. 189 ss.; A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, p. 102 ss. Va fatto notare che, in realtà, l'art. 118, comma 4 mantiene una sostanziale neutralità sulla natura dei soggetti nei

cui confronti possono dispiegarsi gli interventi pubblici volti a favorirne il coinvolgimento nel perseguimento degli interessi generali (in tal senso, vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 44; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, cit., p. 64 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 29); tuttavia il legislatore ha in più occasioni manifestato un chiaro *favor* per gli enti del Terzo settore nella scelta dei soggetti cui rivolgersi per l'erogazione dei servizi sociali, così come la dottrina ha corroborato questa interpretazione ritenendo che la predilezione per i soggetti *non profit* trovi corrispondenza in previsioni costituzionali ulteriori e integrative rispetto all'art. 118 Cost. Sul *favor* del legislatore per gli enti del Terzo settore vedasi, S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"?*, in *Merc. conc.*, 2004, p. 75 ss. (spec. p. 91); G.F. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, p. 627 ss.; A. ALBANESE, *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 1454; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 119. Quanto alla dottrina che ha fornito le giustificazioni costituzionali a questo *favor*, può prima di tutto richiamarsi chi, in conformità a quanto sostenuto nelle precedenti pagine, ha individuato nel *non profit* le formazioni sociali che sono massima espressione del principio di solidarietà *ex* art. 2 Cost., del cui adempimento il principio di sussidiarietà si è visto essere strumento, trattandosi di enti che agiscono in quanto autonomamente mossi da finalità di soddisfacimento di un interesse delle collettività e non da un fine individualistico, quale quello al conseguimento di un profitto; così, *ex pluribus*, F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, cit.; G. SCOPETTA, *Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, Napoli, 2020, p. 167 ss. (spec. p. 172 ss.); F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, cit., p. 313 ss.; S.A. FREGO LUPPI, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, cit., p. 75 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato sussidiarietà mercato*, cit., p. 149 ss.; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 38 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 151 ss. Ancora, questa condivisione di fini tra operatore privato e pubblica amministrazione aprirebbe le porte a un pieno e più paritario coinvolgimento degli operatori privati nel processo, comunque guidato dalle amministrazioni, di definizione delle soluzioni ai problemi sociali, così da rendere i servizi assistenziali strumento di "sviluppo della persona umana" non solo per i beneficiari degli stessi, ma anche per coloro che decidano di impegnarsi, quale espressione della propria individualità e della propria volontà di partecipare all'organizzazione sociale del Paese, nella cura degli interessi dei consociati in condizioni di particolare vulnerabilità, in piena attuazione dell'art. 3 Cost.; così S.A. FREGO LUPPI, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, cit., p. 72, e G. ARENA, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, cit., pp. 76-77, per cui "[n]on dovrebbero infatti esserci dubbi sul fatto che il pieno sviluppo della persona umana si realizza anche attraverso la partecipazione ad attività fondate sul principio di sussidiarietà: un cittadino attivo è molto probabilmente anche una persona che, mettendo a frutto nell'interesse generale le proprie capacità, realizza se stesso più pienamente". Infine, si può menzionare chi, come S.A. FREGO LUPPI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale*, in S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 6, ha sottolineato che il coinvolgimento del privato sociale nell'attuazione degli interventi assistenziali risponderebbe sicuramente anche all'esigenza di assicurare l'economicità *ex* art. 97 Cost. dell'agire pubblico, ancora più pressante nelle già descritte condizioni di scarsità di risorse. Ciò considerato come l'assenza di fini di lucro potrebbe consentire l'erogazione dei servizi sociali da parte di operatori privati che si facciano pienamente carico dei relativi costi, dunque senza esborsi di risorse pubbliche, oppure a fronte di elargizioni comunque più contenute rispetto a quanto acca-

Nel concludere questo capitolo, indirizzato a fornire le coordinate di massima del coinvolgimento privato nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, appare dunque utile fornire alcune ulteriori indicazioni riguardo a quella categoria di soggetti che assumerà un ruolo cardine nelle riflessioni dei successivi capitoli. Questo anche considerato come, fino ai più recenti interventi normativi, la nozione di Terzo settore sia rimasta priva di definizione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano⁹¹. Per lungo tempo, infatti, tale categoria è rimasta esclusivamente oggetto di un inquadramento per difetto, ovvero di una descrizione che dipendesse esclusivamente dalla determinazione di cosa fossero il "primo" e il secondo "settore". Così, Terzo settore è stato semplicemente tutto ciò che non aveva titolo né per entrare nel mercato ("primo settore"), ossia l'insieme degli attori economici il cui fine principe è quello della produzione di lucro, né per entrare nell'apparato pubblico ("secondo settore"), ossia l'insieme degli enti preposti al perseguimento degli interessi pubblici⁹². Il Terzo settore,

drebbe in caso di "acquisto" del servizio da operatori *for profit*, il cui prezzo andrebbe anche a ricomprendere quella porzione di utile connaturata all'essenza stessa dei soggetti di matrice imprenditoriale, ma assente in caso di enti *non profit*.

⁹¹ Sul Terzo settore è presente ampia bibliografia. Senza pretese di esaustività, vedasi E. ROSSI e S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011; S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011; F. ALLEVA, *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Roma, 2004; L. BRUSCUGLIA e E. ROSSI (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000; G. ROSSI (a cura di), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Milano, 1997. Si noti che alla carenza definitoria richiamata nel testo, si è affiancata anche una proliferazione di espressioni che, pur non essendo perfettamente corrispondenti, sono state usate come sinonimi di Terzo settore, per indicare questa peculiare *species* di enti presente all'interno del più ampio *genus* dei soggetti di diritto privato. Si è fatto ricorso, così, alle espressioni di *non profit*, oppure al termine "economia civile", o a quello di "privato sociale" (l'ampio utilizzo di differenti termini è testimoniato dalle opere sul Terzo settore succedutesi negli anni; si veda G.P. BARBETTA e F. MAGGIO, *Nonprofit*, Bologna, 2008 e G. PONZANELLI, *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994; P. DONATI e I. COLOZZI (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, 2004; S. ZAMAGNI e L. BRUNI, *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004; per un'analisi delle diverse espressioni, vedasi anche L. BOCCACIN, *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003, p. 22 ss. e F. RIGANO, *Il volontariato nella legislazione più recente*, in L. BRUSCUGLIA e E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, p. 71). Di talché, la scelta di avvalersi, in quest'opera, dell'espressione "Terzo settore" quale locuzione prediletta discende, oltre che dalla sua capacità di abbracciare la variegata galassia di soggetti estranei al settore pubblico e a quello imprenditoriale, anche semplicemente dal fatto che questa è stata l'espressione affermatasi a livello normativo, mentre il ricorso a ognuno dei termini sopra menzionati non avrà che il mero scopo di evitare un'affaticante reiterazione espressiva, e dovrà intendersi come prettamente sostitutivo della formula "Terzo settore"; sulla genesi dell'espressione Terzo settore, vedasi D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *federalismi.it*, 2018, p. 4 ss., oltre che la bibliografia ivi richiamata.

⁹² Vedasi L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018, p. 6 e G. MORO, *Contro il non profit*, Roma-Bari, 2014, p. 17. Prima ancora, L. BRUSCUGLIA ed E. ROSSI (a cura di), *Terzo settore e nuove discipline giuridiche*, cit., p. 43 ss. Sulla manchevolez-

dunque, manifestava la propria natura peculiare, in un certo senso ibrida tra il primo e il secondo, considerato il carattere privatistico di questi soggetti combinato con il loro perseguimento di fini di utilità sociale, in molti casi corrispondenti con gli interessi pubblici affidati alle pubbliche amministrazioni⁹³.

D'altra parte, che Terzo settore, sussidiarietà, solidarietà e servizi sociali siano strettamente interconnessi trova conferma nel fatto che il primo utilizzo normativo del concetto qui in esame è avvenuto proprio nell'ambito della già menzionata "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi sociali" (legge n. 328/2000)⁹⁴, il cui art. 5 afferma che: "Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato [...] promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea"⁹⁵. Come detto, quindi, il legislatore ha fatto riferimento a un concetto senza darne definizione alcuna, continuando a rimettere il compito definitorio alla dottrina giuridica o alle altre scienze – sociologiche o economiche – che per prime si erano confrontate, nello scenario italiano, con il concetto in questione⁹⁶.

za di questa definizione *a contrario*, espressione di un binomio Stato-mercato oramai inadeguato ad affrontare le esigenze della società contemporanea, vedasi N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 637 ss.

⁹³ S. PASQUINELLI, *Stato sociale e terzo settore in Italia*, in *Stato e mercato*, 1993, p. 279. Più di recente, A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 2018, p. 4.

⁹⁴ In realtà, un primo e fugace utilizzo dell'espressione "Terzo settore" vi era già stato nell'ambito della normativa di rango sub-primario, ossia nel d.p.r. 5 ottobre 1998, n. 369, *Regolamento recante norme per l'organizzazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a norma dell'articolo 4, comma 1, della legge 23 dicembre 1997, n. 451*, il cui art. 1, nel definire i componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, richiama anche i "rappresentanti di organizzazioni del volontariato e del Terzo settore che operano nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza".

⁹⁵ Per un commento, S. LAPORTA, *Art. 5. – Ruolo del terzo settore*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI e G. PASTORI (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*, Milano, 2007, p. 167 ss.

⁹⁶ Sul tema, E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA e E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, cit., p. 82. La situazione è solo in parte cambiata con il successivo d.p.c.m. 30 marzo 2001, n. 15241 ("Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328"), chiamato a dare attuazione alla legge quadro sui servizi sociali. In quest'ottica, il decreto ha cercato di meglio tracciare i confini di quel Terzo settore con cui le pubbliche amministrazioni, ai sensi del surriportato art. 5, sono chiamate a interagire e cooperare per l'erogazione dei servizi sociali. La scelta, però, non è stata quella di formulare una definizione generale, ma di procedere a una enumerazione delle tipologie di soggetti che possono ritenersi appartenenti alla categoria in esame. L'art. 2 del d.p.c.m., rubricato "I soggetti del terzo settore", recita infatti che: "Ai fini del presente atto si considerano soggetti del Terzo settore: le

Vero e proprio punto di rottura con il sistema fino ad allora caratterizzato, oltre che da una carenza definitoria, dalla proliferazione di una pluralità di discipline specifiche, ciascuna attinente alle singole categorie di soggetti riconducibili al privato sociale⁹⁷, si è finalmente avuto con l'adozione, in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106⁹⁸, del c.d. "Codice del Terzo settore"

organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro". Dunque, se i difetti di questa elencazione sono stati quelli di introdurre una classificazione valida, *expressis verbis*, solo nell'ambito di applicazione dello stesso decreto e chiaramente non esaustiva, considerato il rinvio conclusivo ad "altri soggetti privati", il suo pregio è stato quello di rendere manifesta la variegata galassia di enti, ciascuno con le proprie caratteristiche, che compongono il Terzo settore: una varietà di forme e contenuti che, per l'appunto, può avere agito da freno sia nei confronti dell'elaborazione di una definizione capace di sintetizzarne i tratti condivisi, sia nei confronti dell'adozione di una disciplina unitaria per tutti questi soggetti. In materia, vedasi D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., 5; G. MORO, *Contro il non profit*, cit., p. 69 ss. e S. BENVENUTI e S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, p. 8 ss.

⁹⁷ Basti qui ricordare, oltre alla disciplina del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e comitati, la legge quadro sul volontariato (legge 11 agosto 1991, n. 266, ora sostituito dal d.lgs. n. 117/2017), la legge sulle cooperative sociali (legge 8 novembre 1991, n. 381), la disciplina – *in primis* concernente i profili fiscali – delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460), la legge sulle associazioni di promozione sociale (legge 7 dicembre 2000, n. 383, ora sostituita dal d.lgs. n. 117/2017), i riferimenti relativi alle organizzazioni non governative contenuti nella disciplina sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (legge 26 febbraio 1987, n. 49, poi sostituita dalla legge 11 agosto 2014, n. 125), la legge sugli istituti di patronato e di assistenza sociale (legge 30 marzo 2001, n. 152) e il decreto sull'impresa sociale (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, ora sostituito dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112). In materia, vedasi P. MICHARA, *Il terzo settore come munus*, in *Munus*, 2013, p. 537 ss. (spec. p. 542) e G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *La Nuova giurisprudenza civile e commentata*, 2017, p. 726, che sottolinea criticamente il "groviglio" delle leggi speciali. Per una complessiva ricostruzione della disciplina normativa del Terzo settore pre-Codice, vedasi anche P. ADDIS, E.A. FERIOLI ed E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa dall'Unità ad oggi*, in E. ROSSI e S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia Unita*, cit., p. 129 ss.

⁹⁸ Con questa legge delega si è attribuito al Governo l'incarico di effettuare il riordino e la revisione organica della disciplina degli enti del Terzo settore, da assommarsi all'interno di un unico corpus normativo, segnando così una discontinuità con la precedente proliferazione disorganica e asistematica di molteplici testi di legge. Tra i numerosi interventi sulla legge n. 106/2016, vedasi S. BENVENUTI e S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, cit.; G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, cit., p. 726 ss.; L. GORI ed E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2016, p. 3 ss.; M. CAMPEDELLI, *La riforma del Terzo settore*, in *Pol. soc.*, 2016, p. 503 ss.; A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti "non profit" e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non Profit Paper*, 2014, p. 153 ss. Ciò che è di immediato interesse, comunque, è il fatto che l'art. 1, comma 1, legge n. 106/2016, tracciando la via per la missione di riforma e rottura con il passato assegnata al Governo, contiene la prima definizione normativa del Terzo settore, indicato come: "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità ci-

(d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)⁹⁹. Con esso, infatti, si è andati a sostituire buona parte delle fonti normative in materia di *non profit*¹⁰⁰, mirando a perseguire l'obiettivo generale fissato dalla legge delega ("sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono [...] a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale [...]") tramite tre azioni chiave: la specificazione dei requisiti necessari per qualificare un soggetto quale ente del Terzo settore¹⁰¹; la fissazione di incentivi e misure di supporto all'attività sussidiaria e solidale svolta da tali soggetti; nonché la delineaazione di un sistema di controlli volto a verificare il rispetto dei requisiti qualificanti la natura di questi enti e la loro attività, tali appunto da giustificare l'applicazione della disciplina di favore introdotta dallo stesso Codice¹⁰².

viche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche". Per una puntuale analisi di questa definizione, vedasi S. BENVENUTI e S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, cit., p. 14 ss.; L. GORI e E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 4 ss.

⁹⁹Sul Codice del Terzo settore, tra i recenti e numerosi interventi, vedasi A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO e P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai protagonisti*, Bari, 2019; F. DONATI e F. SANCHINI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, 2019; E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, 2019; C. CONTESSA, D. SIMEOLI e I. VOLPE, *Codice del Terzo settore*, Piacenza, 2019; P. MICHARA, *L'ordinamento giuridico del terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2019, p. 457 ss.; A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018; M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, 2018; P. CONSORTI, L. GORI ed E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018; A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, 2017. Per una ricostruzione sintetica dei contenuti del Codice, vedasi inoltre M. CLARICH e B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus-online*, 2018, p. 28 ss.

¹⁰⁰Per una critica alla natura del Codice in questione, a cui mancherebbe un carattere tipico delle codificazioni, ossia l'aspirazione alla completezza, considerati i plurimi profili attinenti al Terzo settore rimasti esterni al Codice stesso (e, quindi, disciplinati da differenti fonti normative), vedasi L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, cit., p. 15 ss. e L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. app.*, 2018, p. 17.

¹⁰¹Si noti che con il decreto in questione si consacra la scelta dell'espressione "Terzo settore", che diviene anche denominazione sociale. In questo senso, l'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 statuisce che: "La denominazione sociale, in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS. Di tale indicazione deve farsi uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico". Il comma 3, poi, prevede che: "L'indicazione di ente del Terzo settore o dell'acronimo ETS, ovvero di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dagli enti del Terzo settore". Infine, l'art. 89 sul Coordinamento normativo, dispone che la dicitura "ONLUS" venga sostituita da "enti del Terzo settore di natura non commerciale".

¹⁰²L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, 2020, p. 181.

L'art. 4 d.lgs. n. 117/2017, così, fornisce finalmente una definizione di ente del Terzo settore (ETS), nello specifico operando una crasi tra le indicazioni generali contenute nell'art. 1, comma 1, legge n. 106/2016, e il modello "per enumerazione" del precedente art. 2, d.p.c.m. 30 marzo 2001¹⁰³. L'art. 4, infatti, si apre con un'elencazione delle tipologie di enti riconducibili al Terzo settore (più ampia di quella del d.p.c.m. del 2001)¹⁰⁴, non esaustiva – come suggerisce il rinvio aperto agli "altri enti" di diritto privato – ma comunque volta a delimitare la portata del Terzo settore in via generale e valida per l'intero ordinamento giuridico. Questa portata "universale" è poi confermata dalla combinazione dell'elencazione appena menzionata con i criteri generali necessari affinché i precedenti enti possano effettivamente qualificarsi come ETS, ossia l'essere soggetti di diritto privato "costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di 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, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore". Si confermano, così, la natura privatistica di questi enti¹⁰⁵ e il requisito dello svolgimento di attività non lucrativa, il quale si sostanzia non tanto nell'assoluta impossibilità di produrre utili, ma nel divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente (salvo che per le imprese sociali)¹⁰⁶.

¹⁰³ Sulla definizione di cui all'art. 4, d.lgs. n. 117/2017, vedasi D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., p. 7; L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, cit., p. 7.

¹⁰⁴ Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117/2017: "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 [...]".

¹⁰⁵ Rafforzata dai criteri "negativi" per l'individuazione degli enti del Terzo settore, in base ai quali: "Non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165", ma anche "le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'art. 32, comma 4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente comma i corpi volontari dei vigili del fuoco delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione autonoma della Valle d'Aosta".

¹⁰⁶ Infatti, se la produzione di un utile è estranea per sua stessa natura a un'associazione di volontariato, essa potrebbe non esserlo per un'associazione il cui carattere *non profit* sta nell'impossibilità di redistribuire un eventuale guadagno, dovendo questo essere investito per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente. Vedasi A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, cit., p. 6.

Viene poi affermata l'esigenza che gli ETS svolgano "attività di interesse generale", di modo che l'ente debba essere spinto a erogare le proprie prestazioni non per ragioni economiche, ma per motivazioni civiche, solidaristiche e sociali, ossia volte alla rimozione degli ostacoli, di cui all'art. 3 Cost., al pieno sviluppo degli individui e alla loro partecipazione alla vita collettiva¹⁰⁷. Le azioni svolte da questi soggetti, dunque, non possono che essere indirizzate al perseguimento di interessi della collettività, a definitiva conferma della *ratio* alla base dell'individuazione del Terzo settore quale attore privilegiato nella concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, laddove anche l'art. 118, comma 4, Cost. fa della comune tensione di soggetti pubblici e privati verso il perseguimento di un interesse generale il motivo del loro coinvolgimento nel sistema di erogazione dei servizi sociali. Riguardo poi alla specificazione di questo interesse generale, l'art. 5 d.lgs. n. 117/2017 contiene un lungo elenco di azioni considerate sua espressione¹⁰⁸, tra cui – vale la pena farlo presente sin da subito – compaiono quali attività riconducibili al Terzo settore anche quelle di "accoglienza umanitaria ed integrazione dei migranti"¹⁰⁹.

In conclusione, si può riconoscere come il d.lgs. n. 117/2017 sia stato l'ultimo passo del processo di nuova esaltazione del ruolo della società civile, come rappresentata dagli enti del Terzo settore, nel soddisfacimento delle esigenze di coloro che si trovano nelle condizioni di maggiore bisogno¹¹⁰. Quello che si è iniziato a tratteggiare in queste pagine e che costituirà il cuore dei successivi capitoli sta poi nel fatto che tale esaltazione, a ben vedere, ha come sua giustificazione non solo un'esigenza di risparmio delle risorse scarse della pubblica amministrazione, ma la consapevolezza che un'amministrazione concertata, basata sulla condivisione di competenze, soluzioni e strumenti con la società civile, sia non solo possibile ma anche proficua, in presenza di operatori privati il cui fine principe non sia quello della massimizzazione dei propri interessi, ma del perseguimento di un benessere sociale inteso come obiettivo condiviso con le pubbliche amministrazioni. Il Codice del 2017 manifesta di avere compreso questa potenzialità anche e soprattutto laddove, alla pluralità di previsioni di specifiche

¹⁰⁷ L. GORI e E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 5.

¹⁰⁸ L'elencazione sarebbe giustificata dalla necessità di circoscrivere i soggetti che possono beneficiare del regime agevolato in seguito fissato dal Codice del Terzo settore; d'altra parte, questa elencazione rischia di avere un effetto eccessivamente cristallizzante, a cui si è cercato di porre rimedio introducendo la previsione di un periodico aggiornamento dell'elenco stesso, da disporre con d.p.c.m. In materia, vedasi L. GORI e R. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 5 e D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., p. 8.

¹⁰⁹ Art. 5, comma 1, lett. r), d.lgs. n. 117/2017.

¹¹⁰ Sul riconoscimento, con il Codice del Terzo settore, di un effettivo sostegno attivo agli enti del privato sociale, vedasi F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 504.

per gli enti del Terzo settore (dall'istituzione di un Registro unico nazionale del Terzo settore¹¹¹, all'introduzione di una serie di agevolazioni – *in primis* di carattere economico e fiscale – per il privato sociale¹¹², alla creazione di un corposo sistema di controlli¹¹³) aggiunge l'indicazione di specifici strumenti attorno a cui possono innestarsi i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, diretti a un più ampio coinvolgimento del privato sociale in tutte le fasi dell'azione amministrativa, dalla definizione degli obiettivi alle concrete iniziative volte al loro perseguimento. Le prossime pagine, dunque, saranno volte a riflettere sui margini di implementazione di questi strumenti, e sulla loro capacità di incidere sui più classici modelli di esternalizzazione dell'azione amministrativa, così da renderla più consona alle peculiarità e alle esigenze del settore dei servizi di assistenza all'individuo, in generale, e al migrante, in particolare.

¹¹¹ Sul sistema di registrazione nel Terzo settore, vedasi P. CONSORTI, L. GORI ed E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, cit., p. 89 ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 223 ss.; E. VIVALDI, *Il Registro nazionale del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 145 ss.

¹¹² L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 185. Sul dovere di favorire, si rimanda a quanto già menzionato in relazione a G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 30.

¹¹³ Sul sistema dei controlli, E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 271 ss. e M.V. DE GIORGI, *Autorità e libertà nella riforma del Terzo settore*, *ivi*, p. 63 ss.

CAPITOLO II

IL MERCATO DEI SERVIZI SOCIALI E LA CHIUSURA APPARENTE AGLI SPAZI DI SOLIDARIETÀ

SOMMARIO: 1. La ricerca degli spazi di amministrazione condivisa oltre la sola esternalizzazione economica dei servizi sociali. – 2. L'economicità dei servizi sociali alla luce del diritto europeo. – 2.1. Dalle direttive al Codice dei contratti pubblici: il mancato sfruttamento degli spazi di discrezionalità da parte del legislatore nazionale. – 3. La coamministrazione dei servizi sociali alla luce della legge n. 328/2000. – 4. La primazia della concorrenza sulla solidarietà nell'intervento dei Giudici amministrativi.

1. *La ricerca degli spazi di amministrazione condivisa oltre la sola esternalizzazione economica dei servizi sociali*

Si è già detto all'inizio del precedente capitolo come, in attuazione di un'operazione tassonomica che consenta di meglio comprendere le coordinate giuridiche dei servizi di integrazione, questi si possano ricollocare all'interno delle categorie più ampie dei servizi sociali e, prima ancora, dei pubblici servizi.

Ai fini del proseguito della presente riflessione, quindi, appare opportuno specificare che oggetto puntuale di analisi saranno proprio quelle prestazioni assistenziali riconducibili in senso più stretto alla nozione di pubblico servizio. In altre parole, ci si soffermerà su quei casi di intervento diretto delle pubbliche autorità nell'erogazione delle prestazioni, conseguente a una valutazione politica dell'incapacità dell'azione indipendente dei privati (sia essa economica o solidale, o entrambe combinate) di soddisfare integralmente l'interesse pubblico, così da richiedere l'assegnazione all'amministrazione di poteri concernenti l'organizzazione del servizio e, parimenti, la riconduzione in capo ai soggetti pubblici della responsabilità di assicurare l'idoneità delle prestazioni a soddisfare i bisogni degli utenti¹.

¹ Sulla circoscrizione dei pubblici servizi, tale da escludere le attività libere svolte dai privati, vedasi il già citato M. DELSIGNORE, *Il Contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, cit., *passim* (spec. p. 24 ss.). Con specifico riferimento alla capacità del Terzo settore di dar luogo ad azioni che si pongano "al di là del servizio pubbli-

Ora, l'opportunità di soffermarsi su tali ipotesi trova una pluralità di giustificazioni. La prima, di immediata concretezza, è che la materia che sarà oggetto di specifico approfondimento nella seconda parte del presente studio ricalca ampiamente i tratti appena descritti: come già accennato, i mutamenti che hanno caratterizzato la società italiana negli ultimi decenni hanno comportato l'innalzamento tra gli interessi pubblici di quello all'integrazione degli stranieri². Circo- stanza, quest'ultima, manifestata dalle previsioni normative con cui si è disposto l'affidamento agli attori pubblici delle attività volte a supportare la loro inclusione sociale, quanto meno nella misura considerata irrinunciabile per il corretto perseguimento degli obiettivi di integrazione³.

Dall'altro lato, come ampiamente dimostrato in dottrina, la suesposta concezione di servizio pubblico non preclude – anzi, spesso preannuncia – l'intervento privato nelle prestazioni che ne siano esplicazione, tramite le dinamiche di esternalizzazione del servizio stesso⁴. Un intervento, però, che rischia di tradursi in una mera e materiale assegnazione degli incarichi di erogazione delle attività assistenziali, proprio a fronte dell'assunzione pubblica dei compiti e delle responsabilità di organizzazione e corretto espletamento del servizio, che sterilizza gli spazi di collaborazione con i privati nei momenti di definizione delle modalità di cura dell'interesse pubblico, circostanza che invece sarebbe

co”, in quanto attinenti interessi non ancora assurti a oggetti di cura da parte delle pubbliche autorità oppure poiché coincidenti con attività che eccedono qualitativamente o quantitativamente le prestazioni indispensabili a soddisfare l'interesse pubblico, vedasi E. CODINI, *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, cit., p. 247 ss. Proprio perché ci si colloca oltre l'interesse pubblico, in queste ipotesi i margini di intervento delle autorità sull'azione privata si assottigliano, spesso riducendosi alla sola possibilità di “favorire” quelle attività non indispensabili, ma comunque ritenute meritevoli e capaci di incrementare il benessere della popolazione; su queste forme di supporto (economico) all'azione del Terzo settore, vedasi S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 427 ss.; S. FRANCA, *Misure di vantaggio economico ed enti del terzo settore*, in S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, cit., p. 115 ss. e ID., *Misure di sostegno pubblico e vantaggi economici per gli enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 719 ss.; nonché, in precedenza, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il sostegno pubblico agli enti non profit: agevolazioni, concessioni ed erogazioni con finalità sociali*, in *Dir. famiglia*, 2007, p. 811 ss.

² In materia, si rimanda a quanto già detto nelle sezz. 1 e 1.1 del primo capitolo.

³ L'approfondimento di queste tematiche sarà invece oggetto dei capitoli da 4 a 7.

⁴ Sull'imprescindibilità di questa assunzione di responsabilità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, indipendentemente dal successivo affidamento ad un privato, vedasi, *ex pluribus*, R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, cit., p. 1 ss. e, più di recente, R. VILLATA e S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, cit., p. 6 ss., per cui nucleo essenziale del servizio pubblico sta “nella decisione della P.A. di procedere all'assunzione di un'attività come servizio pubblico, in tal modo conseguendone la titolarità [...] Beninteso, la titolarità, non l'esercizio, che può benissimo essere affidato all'impresa privata [...]” (cfr. pp. 16-17). Vedasi anche E. SCOTTI, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, p. 48 ss.; S. CATTANEO (voce), *Servizi pubblici*, cit., p. 371 ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, cit., p. 221.

essenziale manifestazione di un'amministrazione condivisa e sintomo di una piena responsabilizzazione degli attori sociali in relazione ai percorsi di inclusione.

Il ricorso a questa "partecipazione mutilata", dunque, diverrebbe sostanzialmente inevitabile qualora il modello relazionale attorno a cui strutturare i rapporti pubblico-privati nell'ambito delle esternalizzazioni dei servizi sociali dovesse necessariamente assumere le già descritte caratteristiche economiche e concorrenziali, non potendosi configurare alcuna condivisione di intenti o convergenza di sforzi e risorse verso il pubblico interesse finché gli obiettivi degli operatori privati restano atomistici e volti alla massimizzazione del proprio benessere individuale. In queste ipotesi, sostanzialmente riconducibili agli schemi ordinari della contrattualistica pubblica, l'intervento privato non sarebbe motivato da una volontà di partecipare attivamente alla cura del pubblico interesse, ma solo dalla possibilità di monetizzare l'erogazione delle prestazioni; l'amministrazione, dal canto suo, sarebbe chiamata a selezionare quello che, tra i possibili erogatori privati posti in competizione fra loro, si dimostri capace di fornire ai beneficiari la migliore prestazione al minor prezzo⁵, circoscrivendo ogni considerazione sull'esigenza di coinvolgimento ad ampio spettro della società civile nei percorsi di inclusione. Sempre come prospettato nel precedente capitolo, i differenti presupposti del coinvolgimento privato "solidale e sussidiario", fondato su una condivisione di finalità con la pubblica amministrazione, potrebbero invece legittimare una debita partecipazione ai momenti di definizione delle modalità di perseguimento dell'interesse pubblico e, dunque, una piena respon-

⁵ Sulla contrapposizione di interessi dei soggetti coinvolti nelle dinamiche concorrenziali, oltre agli Autori già citati nella sez. 2 del precedente capitolo, vedasi G. MAROCCHI, *Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 4 e M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, p. 197 ss. Ancora, sulla differente *ratio* alla base dei rapporti solidali e sussidiari, e dei rapporti economici e concorrenziali, vedasi R. CAVALLO PERIN, *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in P.L. PORTALURI (a cura di), *L'integrazione degli ordinamenti giuridici europei. Atti del Convegno di Lecce del 23-24 maggio 2014*, Napoli, 2015, p. 23 ss. per cui "[i] bisogni sociali possono tuttavia anche trovare soddisfazione grazie all'attività di solidarietà sociale di individui o formazioni sociali (art. 2 Cost.) ove a prevalere non è la concorrenza tra produttori ma la cooperazione tra essi (mutuo soccorso, *charities*, ecc.) per vedere in concreto superate le condizioni di disagio personale (d'assistenza economica, sociale o morale). Qui la soddisfazione dei bisogni non si precisa come domanda economica, né la stessa può dunque essere contesa tra i produttori perché lo scopo non è generare un profitto, i fattori della produzione non sono trattati dai mercati ad essi relativi (finanza, lavoro e beni) ma da azioni di solidarietà sociale (volontariato, beneficenza, altruismo ecc.), sicché la causa giuridica degli atti che li prevedono non è né uno scambio né una finalità di lucro in senso proprio" (pp. 23-24). Ulteriormente, la naturale tendenza della contrattualistica pubblica a far risaltare gli aspetti concorrenziali e gli interessi prettamente economici dei soggetti coinvolti è evidenziata anche da P. MICHARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 461 ss.

sabilizzazione degli esponenti della comunità di accoglienza nel perseguimento dell'integrazione dei migranti⁶.

Da ciò l'esigenza non solo di introdurre i differenti strumenti di coinvolgimento privato – meramente concorrenziale, da un lato, solidale e sussidiario, dall'altro – previsti nel nostro ordinamento, ma di soffermarsi sull'effettività del rischio di circoscrivere solamente all'approccio economico-concorrenziale la partecipazione dei privati ai servizi sociali, il cui superamento risulta invece il primo ed essenziale passaggio per la concreta attuabilità di meccanismi di amministrazione condivisa nell'ambito delle prestazioni assistenziali.

2. L'economicità dei servizi sociali alla luce del diritto europeo

La tematica dell'applicazione della disciplina dei contratti pubblici all'esternalizzazione dei servizi sociali è stata oggetto di un'evoluzione che è andata di pari passo con la considerazione riservata a questa materia da parte del diritto europeo⁷.

⁶Oltre agli Autori richiamati nella sez. 2.1 del precedente capitolo, vedasi anche G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., I, p. 179 ss., per cui: "La sussidiarietà orizzontale prevede infatti, per la sua realizzazione, che si instaurino rapporti fra soggetti pubblici e soggetti privati in vista del perseguimento di un interesse comune ad entrambi, l'interesse generale. Ma questi rapporti, se conflittuali e competitivi, rendono problematica o comunque meno efficiente la soddisfazione di tale interesse; viceversa impostare tali rapporti sulla base del principio di autonomia relazionale consente, come s'è visto, di creare delle 'alleanze' vantaggiose per tutti i soggetti coinvolti e, soprattutto, per il perseguimento dell'interesse generale". Nello stesso senso, poi, F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, cit., p. 508 ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in A. FICI, *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 239; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, *ivi*, p. 276 ss.; S. PELLIZZARI, *Le diverse forme di relazione pubblico-privata nell'organizzazione dei servizi sociali e di welfare*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 9 ss.; F. SCALVINI, *Una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, *ivi*, p. 23; L. FAZZI, *Pubblica amministrazione, governance e terzo settore: i dilemmi del nuovo welfare in Italia*, in *Riv. trim. scienza ammin.*, 2014, p. 5 ss.

⁷In materia, vedasi da ultimo l'articolata ricostruzione del tema effettuata da E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021, p. 91 ss. In precedenza, *ex pluribus*, M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, 2018, p. 17 ss.; E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 115 ss.; M. MATTALIA, *Gli operatori economici nella disciplina sugli appalti e concessioni tra concorrenza e solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 465 ss.; G. GRECO, *Servizi sociali e disciplina della concorrenza: dalla esclusione alla (possibile) eccezione*, in *Dir. comm. internaz.*, 2015, p. 822 ss.; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., p. 89 ss.; A. ALBANESE, *Servizi sociali*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, IV, p. 1897 ss. (spec. p. 1906 ss.); G.F. CARTEL, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, cit., p. 627 ss.; P. DE CARLI, *L'emersione giuridica della società*

Necessario punto di partenza non può che essere, dunque, l'originaria indifferenza dell'ordinamento sovranazionale verso le attività assistenziali, diretta espressione del principio per cui "[l]e norme relative al mercato interno e alla concorrenza non si applicano generalmente alle attività non economiche e non si applicano, pertanto, neppure ai servizi d'interesse generale nella misura in cui essi siano attività non economiche"⁸. Conformemente a questa prima linea di pensiero, i servizi sociali non erano qualificati come servizi di interesse economico generale⁹, a fronte di una loro intrinseca natura che li avrebbe collocati al di fuori delle dinamiche di profitto (e quindi di mercato)¹⁰, come anche testimoniato da una presenza limitata, in questo settore, di soggetti privati operanti per fini di lucro e, *a contrario*, dalla forte presenza di operatori mossi da ragioni di tipo ideale, etico e religioso¹¹. Dunque, *ratio* primigenia di questo approccio può essere fatta risalire al sostanziale disinteresse delle istituzioni comunitarie, nella prima fase di vigenza dei Trattati, per quei diritti individuali differenti dalle libertà economiche, come ulteriormente testimoniato dalla mancata conside-

civile, Milano, 2006, p. 159 ss. In senso più ampio, quanto all'acquisizione di rilevanza dei "servizi" (oltre che dei lavori e delle forniture) ai fini dell'azione pro-concorrenziale del diritto europeo, vedasi C. FRANCHINI, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, p. 1 ss. e F. CARDARELLI, *I servizi nei settori esclusi*, in E. PICOZZA, *Gli appalti pubblici di servizi*, Rimini, 1995, p. 168 ss.

⁸ Così la Comunicazione della Commissione, *I servizi d'interesse generale in Europa*, 20 settembre 2000 [COM(2000)580], par. 28.

⁹ Sulla nozione di servizi di interesse economico generale, vedasi, tra i molti, G. DE GIORGI CEZZI, *The role of law in the definition of services of general economic interest*, in V. PARISIO e V. AGUADO I CUDOLÀ (a cura di), *Services of general economic interest, administrative courts and courts of audit*, Milano, 2014, p. 9 ss.; D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 1 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1063 ss.; L. BERTONAZZI e R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., IV, p. 1791 ss. Con specifico riferimento ai servizi sociali, S. PELLIZZARI, *Social services, services providers and non-economic activities in the realm of the EU social market economy*, in D. FERRI e F. CORTESE (a cura di), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Abingdon-New York, 2019, p. 181 ss.

¹⁰ In questo senso, vedasi sempre la COM(2000)580, ma anche la precedente Comunicazione della Commissione, *I servizi d'interesse generale in Europa*, 26 settembre 1996 [COM(96)443]. In particolare, la Comunicazione del 2000 è chiara nell'affermare che "stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, molte attività esercitate da enti le cui funzioni sono principalmente sociali, che non realizzano profitti e non si prefiggono di svolgere un'attività industriale o commerciale, sono di norma escluse dalle norme in materia di concorrenza e mercato" (par. 30). Il riferimento era alle precedenti decisioni della Corte giust. CE, 7 dicembre 1993, causa C-109/92, *Wirth c. Landeshauptstadt Hannover*; Corte giust. CE, 17 febbraio 1993, cause C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre c. AGF e Cancava*; Corte giust. CE, 27 settembre 1988, causa C-263/86, *Stato Belga c. Humbel e Edel*.

¹¹ Così A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., p. 98.

razione nei testi fondativi dell'ordinamento europeo del settore delle politiche sociali (rimesso, quindi, alla competenza e alle scelte autonome degli Stati Membri)¹².

Non stupisce che il primo sostanziale riferimento al concetto di servizio sociale si sia avuto in un documento simbolo del processo di graduale ampliamento delle aree di intervento dell'Unione al di fuori della sola sfera economica e concorrenziale, ossia la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), il cui art. 34, appunto, afferma che "L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali [...]"¹³. Da qui, l'apertura verso un graduale interessamento alla materia da parte degli organi rappresentativi europei¹⁴, culminato, prima delle più recenti direttive appalti, in due Comunicazioni della Commissione, una del 2006¹⁵ e una del 2007¹⁶, con cui si è rispettivamente affermata la possibilità di riconoscere natura economica anche ai servizi sociali, così da ricondurli all'ambito di applicazione del diritto sovranazionale¹⁷, e l'opportunità di circoscrivere il novero

¹² G. GRECO, *Servizi sociali e disciplina della concorrenza: dalla esclusione alla (possibile) eccezione*, cit., 828; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., p. 103 ss. Il Trattato di Lisbona ha sicuramente portato al rafforzamento delle competenze "extra-economiche" dell'Unione, come confermato dalla menzione, tra i valori fondamentali ex art. 2 TUE, della solidarietà e, tra i fini dell'azione europea ex art. 3 TUE, della lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, della promozione della giustizia e della protezione sociale, della parità di genere, della solidarietà tra generazioni e della tutela dei diritti del minore. Tuttavia, in questi ambiti, il ruolo dell'Unione è ancora sussidiario rispetto a quello degli Stati, principalmente di promozione della cooperazione e del coordinamento, come confermato dalla competenza concorrente in materia di politiche sociali riconosciuta dall'art. 4, par. 2, lett. b), TFUE.

¹³ Sulla Carta di Nizza, si vedano, *ex pluribus*, M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 1 ss.; V. ATRIPALDI, *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 160 ss.; A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E.O. PACIOTTI e S. RODOTÀ (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 29 ss. e S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, *ivi*, p. 57 ss.; C. SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un «viaggio al termine della notte»?*, in G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p. 239 ss.

¹⁴ Vedasi prima la Comunicazione della Commissione, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, 21 maggio 2003 [COM(2003)270] e poi la Comunicazione della Commissione, *Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale*, 12 maggio 2004, [COM(2004)374], in cui già è contenuta una primigenia affermazione del fatto che la disciplina sugli obblighi comunitari in materia di servizi di interesse economico generale avrebbe potuto applicarsi anche ai servizi sociali.

¹⁵ Comunicazione della Commissione, *I servizi sociali di interesse generale*, 26 aprile 2006 [COM(2006)177]. Su questa comunicazione vedasi A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 300 ss.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale*, 20 novembre 2007 [COM(2007)725].

¹⁷ Così COM(2006)177 (p. 8), per cui: "debba essere considerata un'attività economica qual-

delle attività inquadrabili tra i servizi di interesse (non economico) generale, dunque sottratte alla disciplina europea in materia di mercato interno e concorrenza, confermando una sostanziale ricomprensione dei servizi sociali nelle attività di matrice imprenditoriale¹⁸.

D'altro canto, le conclusioni a cui è giunta la Commissione sono state in larga parte supportate (e anticipate) dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, più volte chiamata a confrontarsi con la tematica della legittimità (o meno) sottrazione dell'affidamento dei servizi sociali alla disciplina sovranazionale, da parte delle amministrazioni degli Stati Membri. A un'iniziale conferma della sostanziale non economicità dei servizi sociali¹⁹, ha fatto seguito una crescente serie di pronunce con cui i giudici hanno affermato l'irrelevanza, ai fini della disapplicazione della normativa pro-concorrenziale, di qualsiasi aprioristica considerazione sulla natura dei servizi in questione, così come su quella di enti *non profit* degli operatori cui era stato attribuito l'incarico di erogarli. Infatti, se i servizi sociali potevano essere considerati attività economiche, detti enti non potevano che essere ricondotti alla nozione di impresa – e, in senso più ampio, di operatore economico – rilevante ai sensi delle disposizioni dei Trattati relative alla concorrenza²⁰.

siasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato da parte di un'impresa, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento", sicché, in caso di esternalizzazione di queste attività da parte delle amministrazioni, possano entrare in gioco le regole comunitarie sugli appalti.

¹⁸ Così COM(2007)725 (p. 8), in base alla quale: "un numero sempre maggiore di attività svolte quotidianamente dai servizi sociali vadano a rientrare nel campo di applicazione del diritto comunitario".

¹⁹ Così Corte giust. CE, 17 giugno 1997, causa C-70/1995, *Sodemare*.

²⁰ *Ex pluribus*, Corte giust. CE, 29 novembre 2007, causa C-119/06, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, con commento di A. ALBANESE, *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, cit., p. 1453 ss.; di R. CARANTA, *Attività pubblica, attività non-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urb. app.*, 2008, p. 293 ss. e di M. MATTALIA, *Convenzionamento diretto o procedure concorsuali nell'affidamento del servizio di trasporto sanitario*, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 1984 ss.; Corte di giust. CE, 16 marzo 2004, cause C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01, *Aok Bundesverband*, con commento di S. GOBBATO, *Diritto comunitario della concorrenza e servizi di interesse generale di carattere sociale. Note a margine della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2005, p. 797 ss.; Corte di giust. CE, 25 ottobre 2001, causa C-475/99, *Ambulanz Glöckner*; con commento di A. ARGENTATI, *Diritti speciali ed esclusivi e regole comunitarie di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 399 ss. In precedenza, anche Corte di giust. CE, 12 settembre 2000, cause C-180/98 e C-184/98, *Pavel Pavlov e altri c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*; Corte di giust. CE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, in cui si anticipa quanto affermato nella successiva COM(2006)177, ossia che la nozione di impresa ricomprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal proprio status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, e che un'attività economica è costituita da qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, contro retribuzione e con assunzione

Si è così arrivati all'attuale concezione per cui la riconducibilità delle esternalizzazioni degli interventi assistenziali all'ambito applicativo della disciplina dei contratti pubblici dovrebbe conseguire da una valutazione, caso per caso, della possibilità di ricondurre le prestazioni affidate a un potenziale mercato contendibile²¹. A fronte di ciò, nessun dubbio circa la sussistenza di un mercato si ha quando l'erogatore dei servizi ottiene un utile effettivo, frutto di un corrispettivo versato da parte dell'amministrazione esternalizzante capace di eccedere i costi dallo stesso supportati nello svolgimento del servizio. *A contrario*, non si ha mercato quando manca ogni versamento da parte dell'amministrazione oppure i rimborsi sono semplicemente parziali, ossia non coprono integralmente le spese supportate dal soggetto cui è affidato il servizio, il quale opera in perdita ed è chiamato, dunque, a trovare finanziamenti ulteriori per supportare la propria attività. Ad essere incerta, invece, è l'ipotesi in cui le somme corrisposte all'operatore economico garantiscono la copertura integrale dei costi sostenuti: ipotesi, come si vedrà nelle prossime pagine, divenuta l'effettivo teatro di scontro tra i fautori di un più ampio ricorso agli strumenti di coinvolgimento solidale e i sostenitori di una più rigida applicazione delle regole poste a tutela della concorrenza. Questo caso, infatti, appare come l'ipotesi tipica in cui un'amministrazione sceglie di dare piena attuazione al (significato positivo del) principio di sussidiarietà, supportando il coinvolgimento nell'erogazione delle prestazioni assistenziali di soggetti del privato sociale tramite la garanzia non di un profitto, ma della possibilità di rientrare dei costi sopportati nello svolgimento di un'attività di pubblico interesse²².

dei rischi finanziari connessi. Ancora, in dottrina, sulla nozione europea di impresa, M. PIGNATTI, *La partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) alle procedure di scelta del contraente e le attività delle centrali di committenza*, in *Foro amm.*, 2015, p. 42 ss.; G. FERRARO, *La nozione di «operatore economico» nelle gare d'appalto*, in *Urb. app.*, 2007, p. 943 e, prima ancora, M. RAMAJOLI, *Concessione di pubblico servizio e diritto comunitario. Autonomia e responsabilità degli Stati membri nei confronti del disegno liberalizzatore comunitario*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 563 ss.

²¹ Vedasi A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., p. 111; P. CERBO, *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, in *Urb. app.*, 2011, p. 337 ss.; A. ALBANESE, *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, cit., p. 1460 ss.

²² Tra le questioni dibattute concernenti il principio di sussidiarietà orizzontale, posizione chiave assume proprio quella che contrappone i sostenitori di una sua accezione "negativa", quale limite dell'intervento pubblico in presenza di operatori privati autonomamente capaci di agire adeguatamente a soddisfacimento dell'interesse generale, e i sostenitori di un'accezione "positiva", in base alla quale l'intervento pubblico non dovrebbe essere meramente reattivo, di astensione davanti a iniziative private già intraprese, ma anche proattivo, volto cioè alla creazione delle condizioni capaci di facilitare l'intervento privato sussidiario; per una sintesi di questa contrapposizione, vedasi E. CODINI, A. FOSSATI E S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 43; S.A. FREGO LUPPI, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione*

Ora, secondo quello che sembrerebbe essere l'orientamento giurisprudenziale prevalente nell'ambito delle corti europee, chiaramente pro-concorrenziale, anche in caso di pieno rimborso sussisterebbe il carattere oneroso del rapporto pubblico-privato, da escludersi – come detto – solo laddove la somma corrisposta dalla pubblica amministrazione sia inferiore ai costi conseguenti allo svolgimento all'attività esternalizzata. In altre parole, un contratto non dovrebbe “esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto”²³.

Questa soluzione, però, non appare così adamantina come spesso sembrano comunicare le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione. Da un lato, alcune delle pronunce più recenti, espressione di tale orientamento, dimostrano di avere preso una deriva eccessivamente radicalizzante, estremizzando il concetto di onerosità e ritenendo appunto sufficiente per l'applicazione della disciplina sulla contrattazione pubblica la mera presenza di uno scambio di prestazioni tra le parti, anche qualora la prestazione pubblica corrisponda solo a un rimborso parziale, incapace di coprire integralmente i costi della prestazione privata²⁴. Siffatta lettura, dunque, sembra andare ben oltre il ragionevole limite della sussistenza di un mercato contendibile in quanto, a fronte di remunerazione solo parziale, l'operatore privato agirebbe comunque in perdita, ponendosi al di là di ogni ottica di perseguimento di un qualsivoglia interesse economico.

Lombardia, cit., p. 71 ss.; F. GIGLIONI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, n. *Foro amm. CdS*, 2009, p. 2909 ss.; V. CERULLI IRELLI (voce), *Sussidiarietà (dir. amm.)*, cit., p. 1; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, cit., p. 66. Quanto alla concezione negativa, vedasi in particolare G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 1752. Sull'accezione positiva, invece, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 109 ss. Delle due letture, quella che comunque pare più convincente è proprio quella positiva, non solo in base alle persuasive argomentazioni già espresse in sede dottrinale, concernenti collocazione e formulazione dell'art. 118 Cost. (vedasi A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 114 ss.), ma anche alla luce del suesposto rapporto con il principio di solidarietà (vedasi la sez. 2.1 del capitolo precedente). L'accezione positiva del principio di sussidiarietà, infatti, appare l'unica atta a consentire la completa espressione dell'azione di solidarietà, sfruttando l'interazione sinergica di entrambe le sue dimensioni, “paterna” e “fraterna”: l'intervento pubblico acquisisce, così, un carattere solidale a doppio stadio, essendo in prima battuta volto a supportare il pieno sviluppo dei consociati che si impegnano direttamente nell'azione solidale e, in seconda battuta, a sostenere il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei beneficiari ultimi dell'intervento privato (così anche V. TONDI DELLE MURA, *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, cit., p. 10).

²³ Così Corte giust. UE, 19 dicembre 2012, causa C-159/11, *Ordine degli ingegneri della Provincia di Lecce*.

²⁴ Vedasi Corte giust. UE, 18 ottobre 2018, causa C-606/17, *IBA Molecular Italy Srl* e Corte giust. UE, 10 settembre 2020, causa C-367/19, *Tax-Fin-Lex d.o.o.*

Dall'altro lato, non sono mancate pronunce che hanno suggerito soluzioni differenti. Una lettura sarebbe quella per cui, a fronte di un rimborso puntualmente concernente le singole voci di spesa (dunque, non forfettario), poco conta la sua pienezza o parzialità, in quanto le specifiche indicazioni delle componenti ne assicurano l'esatta corrispondenza ai costi e, quindi, l'incapacità di generare un utile in capo all'operatore privato. Solo la presenza o, quanto meno, l'incertezza sulla configurabilità di un utile (come accadrebbe in caso di rimborsi forfettari) sarebbero quindi l'effettivo indice di onerosità della prestazione²⁵.

Ancora, altre pronunce pongono in dubbio l'equivalenza tra pieno rimborso e sottoposizione alla disciplina appalti, ammettendo ulteriori ragioni di deroga alle regole sui contratti pubblici nell'ambito dell'esternalizzazione dei servizi sociali²⁶. In queste decisioni, i giudici, pur in presenza di un rimborso pieno dei costi necessari per fornire le prestazioni esternalizzate dall'amministrazione (che, in ogni caso, non ecceda la spese sostenute e non sia capace di generare profitto), consentono una sottrazione dell'affidamento dalla disciplina pro-concorrenziale qualora, in relazione al singolo caso, tale deroga appaia giustificata da esigenze di universalità, solidarietà, efficienza economica e di adeguatezza del servizio sociale, ossia obiettivi che la Corte riconosce essere presi in considerazione dal diritto europeo, parimenti a quello della realizzazione del libero mercato²⁷. Questi, d'altra parte, sono tutti elementi che, come visto nel prece-

²⁵ Corte giust. CE, 29 novembre 2007, causa C-119/06.

²⁶ Le sentenze sono, in primo luogo, Corte. giust. UE, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 Spezzino* e Corte giust. UE, 26 gennaio 2016, causa C-50/14, *Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e altri c. Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4)*, a cui può aggiungersi anche la più recente Corte giust. UE, 21 marzo 2019, causa C-465/17, *Falck Rettungsdienste GmbH e Falck A/S c. Stadt Solingen*. Al riguardo, vedasi E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 129 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 17 ss.; A. ALBANESE, *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra avere paura del proprio coraggio): nota a Corte giust. 11 dicembre 2014 causa C-113/13*, in *Foro It.*, 3, 2015, p. 151 ss.; R. CARANTA, *Affidamento dei servizi di ambulanza al no-profit*, in *Urb. app.*, 2015, p. 508 ss.; G. GRECO, *Servizi sociali e disciplina della concorrenza*, cit., p. 822 ss. Si veda anche il commento all'ordinanza di rimessione alla Corte di giustizia del Consiglio di Stato, A. REGGIO D'ACI, *Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convenzione va valutata in termini comunitari*, in *Urb. app.*, 2013, p. 682 ss.

²⁷ Parr. 53-54 Corte. giust. UE, 11 dicembre 2014, causa C-113/13 e parr. 57-58 Corte giust. UE, 26 gennaio 2016, causa C-50/14. Si è già fatto in precedenza menzione della graduale espansione del campo di attenzione del diritto europeo, al di fuori delle sole tematiche economiche, sino a ricomprendere anche le questioni attinenti ai diritti e alle politiche sociali (in questo tema, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Servizi sanitari, mercati e "modello sociale europeo"*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2009, p. 179 ss.), come chiaramente manifestato, ad oggi, dall'art. 9 TFUE, in base a cui: "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana [enfasi aggiunta]". Sicché, una deroga alla disciplina pro-concorrenziale

dente capitolo, caratterizzano generalmente il coinvolgimento degli operatori privati nell'erogazione delle prestazioni assistenziali ogni qual volta essi agiscano non nel perseguimento di un interesse individuale al guadagno, ma di un interesse della collettività, condiviso con l'amministrazione, al punto che queste pronunce sembrano poter aprire un nuovo spiraglio a una più ampia deroga alle regole pro-concorrenziali quando l'esternalizzazione coinvolga operatori del Terzo settore²⁸.

2.1. Dalle direttive al Codice dei contratti pubblici: il mancato sfruttamento degli spazi di discrezionalità da parte del legislatore nazionale

È in questo contesto giurisprudenziale che si inserisce la disciplina dei contratti pubblici recata dalle dir. UE nn. 2014/23, 2014/24 e 2014/25 le quali, ponendosi sulla medesima lunghezza d'onda delle decisioni ultime menzionate, sembrano supportare l'idea di una possibile mitigazione della disciplina sui contratti pubblici, di modo da consentire un bilanciamento degli interessi concorrenziali con le differenti esigenze in gioco nel settore dei servizi sociali²⁹. Esigenze che vanno dal rispetto della natura generalmente solidale e *non profit* degli operatori privati coinvolti, estranei alle logiche competitive e difficilmente

risulterebbe legittima qualora giustificata dalla necessità di perseguire tali obiettivi, come anche dimostrato dal combinato disposto degli artt. 14 e 106, comma 2, TFUE, legittimanti la sottrazione dei servizi di interesse economico generale alle regole della contrattualistica pubblica quando necessario per consentire l'assolvimento della missione loro affidata (tra cui, appunto, anche la coesione sociale); in materia, vedasi, M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunit.*, 2020, p. 53 ss. e M. MATTALIA, *Gli operatori economici nella disciplina sugli appalti e concessioni tra concorrenza e solidarietà*, cit., p. 465 ss.

²⁸ Nello specifico, dunque, si è consentito all'amministrazione l'affidamento diretto (e, quindi, una deroga radicale alla disciplina pro-concorrenziale) dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ad associazioni di volontariato – la cui natura agisce a supporto del requisito per cui il rimborso non possa configurare utili, trattandosi degli organismi del Terzo settore maggiormente estranei ai fini di profitto –, apparendo tale affidamento diretto legittimato dalla necessità di soddisfare motivi di interesse pubblico, quali le esigenze di bilancio (configurandosi il versamento di un rimborso in favore di un ente del Terzo settore più economico che l'acquisto del servizio da un soggetto *for profit*) e il mantenimento, per ragioni di sanità pubblica, di un servizio medico equilibrato e accessibile a tutti. Sul ruolo che i principi di solidarietà, economicità ed equilibrio di bilancio possono avere nel bilanciare il principio concorrenziale, vedasi R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 639.

²⁹ Per un'analisi delle direttive concentrata sui profili qui di interesse (e anche del loro successivo recepimento nazionale), vedasi prima di tutto E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 119 ss. Sempre sulle direttive, vedasi anche P. MICHARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 461 ss. e D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, p. 760 ss.

esponibili a una concorrenza con enti *for profit*³⁰, a quelle di risparmio delle amministrazioni, ma anche e soprattutto alla necessità di porre in primo piano i bisogni dei soggetti deboli beneficiari delle prestazioni³¹, specialmente quando l'esaltazione delle dinamiche solidaristiche di coinvolgimento del privato possa agevolare il loro soddisfacimento. Pertanto, le direttive, se da un lato confermano la riconducibilità dei servizi sociali alla disciplina europea della concorrenza³², dall'altro prevedono deroghe e semplificazioni in relazione a tale materia. Così, già a partire dai considerando, la dir. UE n. 2014/24 riconosce la peculiarità delle prestazioni assistenziali³³, tale da limitarne la rilevanza transfrontaliera e consentire l'introduzione di un'apposita disciplina, speciale e alleggerita, che abbia come unico vincolo quello di assicurare il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento³⁴.

³⁰ Sulle incongruenze di un'eventuale competizione tra soggetti *for profit* e *non profit*, vedasi P. CERBO, *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, cit., p. 337 ss. In precedenza, anche E. MENICETTI, *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, in A. ALBANESE e C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, p. 117.

³¹ Vedasi L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 293, in cui l'Autrice rileva come la disciplina europea degli appalti non sia più ispirata soltanto alla tutela della concorrenza, ma è finalizzata anche alla realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche in materia di ambiente, sicurezza sociale e lavoro. In senso analogo, D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, cit., p. 749. Ancora, chiaro in relazione alla rilevanza "a doppio senso" dell'elemento soggettivo nei servizi sociali, riguardante tanto gli erogatori del privato sociale che i beneficiari, è P. MICHIARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 461 ss.

³² A voler essere più puntuali, il Considerando 6 della dir. UE n. 2014/24 ricorda che "gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori [...] in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale", con questi ultimi da tenere esclusi dall'ambito di applicazione della contrattualistica pubblica. Dunque, il legislatore europeo, se da un lato conferma la potenzialità dei servizi sociali di ricadere tra i servizi economici, dall'altro lato fa proprio l'approccio casistico formulatosi in sede giurisprudenziale, con l'esigenza di valutare caso per caso le caratteristiche del servizio per affermarne o meno l'economicità. In tal senso anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 120.

³³ Ciò è visibile, prima di tutto, nel Considerando 28 che, seppur limitatamente ai servizi di emergenza, ne esclude la riconducibilità al campo di applicazione della direttiva "se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva".

³⁴ In questo senso si pronuncia il Considerando 114 dir. UE n. 2014/24: "Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. Occorre quindi stabilire un regime specifico per gli appalti pubblici aventi per oggetto tali servizi [...] imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento [...]".

Prima ancora, però, è prevista una soglia di rilevanza europea *ad hoc*, più alta rispetto a quella operante, in generale, per gli appalti di servizi³⁵. Ciò, se da un lato concretizza quanto affermato circa il più limitato interesse transfrontaliero dei servizi sociali (e, quindi, quella che sembrerebbe un'implicita preferenza da riservarsi agli operatori più prossimi e più sensibili alle esigenze della comunità beneficiaria degli interventi di assistenza), dall'altro, pare voler garantire una minore standardizzazione di questa tipologia di appalti. Infatti, la (già di per sé alleggerita) disciplina europea sugli affidamenti dei servizi sociali opererà solo per i contratti superiori alla suddetta soglia, elevando così gli spazi di autonomia degli Stati Membri nel fissare le regole e le procedure per i (più numerosi) contratti che si collocano al di sotto di tale valore³⁶.

In ogni caso, questo *favor* per una maggiore discrezionalità dei legislatori nazionali nel definire le regole in materia di affidamento dei servizi sociali continua a esprimersi all'interno dello stesso regime semplificato previsto dalla direttiva³⁷. In primo luogo, manifestazione della volontà del legislatore europeo di lasciare spazi di manovra agli Stati Membri, affinché possano adeguare le regole degli affidamenti alla natura dei servizi sociali, trapela dall'affermazione per cui i singoli legislatori "sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione" proprio "le specificità" di questi servizi³⁸. Attira indubbiamente l'attenzione, poi, il fatto che, nell'individuare i principi attorno a cui i singoli legislatori nazionali devono (sempre autonomamente) formulare le regole per l'aggiudicazione, la direttiva non richiama esclusivamente i già menzionati e ineludibili principi di trasparenza e parità di trattamento, ma anche concetti tradizionalmente esorbitanti il mondo della concorrenza, come "le necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione"³⁹. Dunque, non solo si attua un esplicito riconoscimento della necessità di prestare puntuale attenzione alle esigenze dei beneficiari effettivi dei servizi, adeguando le procedure di selezione in

³⁵ Art. 74 dir. UE n. 2014/24, che quantifica tale soglia in € 750.000.

³⁶ In materia, E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, cit., p. 1115 ss.

³⁷ Prima ancora, in favore dell'autonomia dei legislatori nazionali si esprime il già menzionato Considerando 114: "In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato". Su questi spazi di discrezionalità garantiti dalla disciplina europea, vedasi H. CAROLI CASAVOLA, *Le nuove direttive sugli appalti e sulle concessioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 1135 ss. (spec. p. 1139).

³⁸ Art. 76 dir. UE n. 2014/24.

³⁹ Art. 76, comma 2, dir. UE n. 2014/24.

modo da assicurarne il più pieno soddisfacimento, ma si richiamano anche le nozioni di coinvolgimento e responsabilizzazione dei beneficiari delle prestazioni, aprendo – nel momento in cui si ammetta che beneficiaria indiretta degli interventi assistenziali sia l'intera collettività il cui benessere complessivo viene incrementato – espressamente all'opportunità di prevedere strumenti di condivisione pubblico-privati nell'ambito di queste procedure, che sappiano far emergere i bisogni dei consociati e, conseguentemente, prefigurare congiuntamente le soluzioni⁴⁰.

D'altro canto, anche con l'ultimo dei quattro articoli delineanti la disciplina speciale in analisi, il legislatore europeo palesa come all'attenzione per i beneficiari si debba assommare anche un'adeguata considerazione delle peculiarità caratterizzanti i soggetti tipicamente affidatari dei servizi sociali e i vantaggi di un loro più pieno coinvolgimento anche nella definizione delle modalità di intervento⁴¹. Con questo articolo, infatti, si attribuisce la facoltà agli Stati Membri di riservare a particolari organizzazioni – non limitate al solo privato sociale, ma le cui caratteristiche possono ampiamente sovrapporsi ad esso⁴² – la partecipazione alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici per talune categorie di servizi sanitari, sociali e culturali⁴³. Sembra confermarsi, dunque, la presa di co-

⁴⁰ In tema di coinvolgimento e responsabilizzazione degli utenti, vedasi P. MICHARA, *Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i "regimi particolari" nel d.lgs. 50/2016*, in C. MARZUOLI e S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Napoli, 2017, p. 221 ss. (spec. p. 244).

⁴¹ Art. 77 dir. UE n. 2014/24.

⁴² Si veda l'art. 77, comma 2, laddove richiede il soddisfacimento di requisiti quali "il perseguimento di una missione di servizio pubblico" quale obiettivo di queste organizzazioni oppure il fatto che, in presenza di eventuali profitti, questi siano "reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione".

⁴³ Invero, le possibilità di riserva in favore di questi operatori non sono assolute, presentando dei limiti che operano a garanzia minima della concorrenzialità del settore. Prima di tutto, la riserva in questione può operare solo per un insieme di servizi sanitari, sociali e culturali ancora più ristretto rispetto all'ambito di applicazione della disciplina alleggerita operante, in generale, per i servizi sociali. In secondo luogo, un ente a cui è stato aggiudicato un appalto in materia di servizi sociali tramite una procedura riservata non potrà, nei tre anni successivi all'aggiudicazione, partecipare a un'altra procedura riservata indetta dalla medesima amministrazione aggiudicatrice. Infine, la durata massima dei contratti aggiudicati con procedura ristretta non deve superare i tre anni. La combinazione di queste condizioni, come notato in dottrina, significherebbe che l'amministrazione, qualora volesse consentire all'aggiudicatario di partecipare alla gara relativa al servizio dallo stesso erogato e indetta in vista dello scadere del relativo contratto, potrebbe farlo solo ricorrendo a una procedura aperta anche ai soggetti *for profit*; così A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, in S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., p. 35. L'Autore evidenzia che se l'intenzione dell'amministrazione è quella di garantire la continuità e stabilità di un servizio in cui la componente soggettiva dell'erogatore è essenziale, considerati i possibili legami di fiducia e conoscenza reciproca formati con i beneficiari e capaci di supportare la buona riuscita delle prestazioni assistenziali erogate, allora potrebbe attribuire "un punteggio maggiore all'esperienza acquisita in

scienza della peculiarità di questi soggetti, le cui potenzialità rischierebbero di essere sacrificate all'interno di una procedura selettiva di natura competitiva e antagonizzante, considerato come gli operatori del Terzo settore non tenderebbero ciascuno al perseguimento di un interesse egoistico al guadagno, ma al soddisfacimento di un interesse condiviso sia con l'amministrazione, sia con gli altri operatori partecipanti alla selezione pubblica. Limitare tale selezione a soli soggetti che appartengono al Terzo settore, dunque, potrebbe permettere l'introduzione – consentita dal suddetto art. 76 – di regole procedurali che sappiano valorizzare questa comunanza di fini, aprendo a meccanismi dialogici piuttosto che puramente oppositivi, che stiano alla base della messa in comune di risorse e saperi e, quindi, di uno sforzo pubblico-privato condiviso verso la miglior cura dell'interesse pubblico⁴⁴.

A fronte di questi spazi di manovra concessi dalla normativa europea, si può osservare come il legislatore nazionale, quanto meno all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici, non sia stato particolarmente proattivo nel percorrere una strada che consentisse di dare piena attuazione alla suggerita esigenza di bilanciamento tra le ragioni della concorrenza e le possibilità ulteriori offerte da un coinvolgimento secondo dinamiche solidali e condivise⁴⁵. Innanzitutto, la

quell'ambito", così da circoscrivere le conseguenze della maggiore apertura di questa nuova procedura di gara. D'altra parte, come si vedrà in maniera più approfondita in relazione alla specifica materia dell'integrazione, il problema rischia di rivelarsi più teorico che pratico, considerata la sostanziale assenza di operatori *for profit* nelle gare relative a settori poco lucrativi quali quelli dell'assistenza.

⁴⁴ Vedasi P. MICHARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 461 ss.

⁴⁵ In materia vedasi R.J. FLACCO, *Sussidiarietà e mercato nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Foro amm.*, 2020, p. 361 ss.; A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, cit., p. 19 ss. e ID., *Servizi sociali di interesse generale e appalti pubblici: concordia discors?*, in *Munus*, 2109, p. 99 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 22 ss.; M.C. COLOMBO, *Appalti nei servizi sociali specifici e di ricerca e sviluppo*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, p. 903 ss.; P. MICHARA, *Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i "regimi particolari" nel d.lgs. 50/2016*, in C. MARZUOLI e S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, cit., p. 221 ss.; L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo – "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1001 ss. Quanto al previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 63), i servizi sociali erano inseriti tra i contratti in parte esclusi dall'ambito di applicazione delle regole di derivazione comunitaria: infatti, ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 163/2006 (e in conformità con quanto disposto dalla dir. CE n. 2004/18) all'aggiudicazione degli appalti aventi a oggetto i servizi elencati nell'Allegato IIB, tra cui ricadevano anche i servizi sociali, si applicavano soltanto l'art. 68 (Specifiche tecniche), l'art. 65 (Avviso sui risultati delle procedure di affidamento) e l'art. 225 (Avvisi relativi agli appalti aggiudicati). A queste disposizioni si aggiungevano, poi, i principi generali previsti dall'art. 27 (Principi relativi ai contratti esclusi), per cui "L'affidamento [...] avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque

formulazione originaria del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, adottato in recepimento delle direttive comunitarie, prevedeva sì una sezione sui servizi sociali nel titolo dedicato ai “regimi particolari di appalto”, senza che però ciò precludesse una sostanziale identità tra la disciplina applicabile a questo settore e quella prevista per i settori ordinari⁴⁶, fatta salva la possibilità di ricorrere alla procedura riservata alle “organizzazioni” di cui dall’art. 77 direttiva UE n. 2014/24, letteralmente trasposta nell’art. 143 del nuovo Codice⁴⁷. Un cambiamento di rotta si è avuto solamente con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, il quale, in relazione a un novero sufficientemente ampio di servizi assistenziali, introduce una disciplina derogatoria che consente l’applicabilità solo del numero limitato di disposizioni ivi richiamate⁴⁸.

Dunque, all’esito di tale novella, l’esternalizzazione dei servizi sociali dovrebbe poter avvenire lungo tre direttive: o sulla base di una disciplina sostanzialmente analoga a quella dell’affidamento dei pubblici servizi, per quei servizi sociali non rientranti nelle ipotesi cui il comma 5-*bis* dell’art. 142 fa rinvio; o sulla base della procedura semplificata, regolata dai commi dal 5-*bis* al 5-*nonies*, solo per quei servizi “come individuati dall’allegato IX, nei settori ordinari: ser-

concorrenti, se compatibile con l’oggetto del contratto [...]”. Al riguardo vedasi D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, cit., p. 745 ss.

⁴⁶ In tal senso, il giudice amministrativo è stato particolarmente chiaro ad affermare che “il diritto europeo consente, ma non impone, agli Stati membri, di introdurre un regime ‘alleggerito’ per i servizi di cui all’allegato IX del codice italiano. Il codice nella sua versione originaria ha inteso non avvalersi di tale facoltà, per i servizi sociali nei settori ordinari, in quanto gli artt. 142 e ss. si collocano all’interno del sistema del codice e per l’effetto, in disparte le disposizioni specifiche contenute negli artt. 142 e ss., si applicano ai servizi sociali le disposizioni dettate per i settori ordinari. Si tratta di una scelta pro-concorrenziale, pienamente consentita dal diritto europeo” (cfr. Cons. Stato, parere 30 marzo 2017, n. 782).

⁴⁷ Che i requisiti fissati dal legislatore europeo (e, quindi, da quello italiano) per le organizzazioni che possono partecipare alla procedura riservata in analisi comportino sostanzialmente un riferimento al Terzo settore è stato più volte riconosciuto in dottrina; vedasi A. MAGLIARI, *L’affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d’appalto*, cit., p. 35, per cui “Le nuove direttive [e il Codice nazionale che le recepisce letteralmente] introducono, invece, una nuova riserva generalizzata in favore delle organizzazioni aventi caratteristiche sostanzialmente coincidenti con quelle degli enti del terzo settore”; ma anche M. MATTALIA, *Gli operatori economici nella disciplina sugli appalti e concessioni tra concorrenza e solidarietà*, cit., p. 447 e P. MICHIAIA, *Contrattazione e servizi “relazionali” ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 461 ss.

⁴⁸ Questa disciplina è contenuta nei commi da 5-*bis* a 5-*nonies* dell’art. 142 d.lgs. n. 50/2016. Si noti che l’articolo in questione, nonostante le modifiche del 2017, continua a essere rubricato “Pubblicazione degli avvisi e dei bandi”, come l’art. 75 dir. UE n. 2014/24 di cui aveva trasposto le previsioni nei propri primi 5 commi, sintomo di un legislatore forse distratto o forse consapevole della limitata portata innovativa delle aggiunte. Sulle modifiche del 2017, vedasi M. DE NES e G. QUARNETI, *Gli appalti nei servizi sociali: una disciplina sensibilmente riformata*, in M.A. SANDULLI, N. LIPARI e F. CARDARELLI (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, Milano, 2017, p. 371 ss.

vizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative”⁴⁹; oppure sulla base della procedura riservata recepita nell’art. 143, limitata a una cerchia ancora più ristretta di ipotesi⁵⁰.

Soffermandoci sulla via intermedia, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere sul correttivo del 2017 al d.lgs. n. 50/2016⁵¹, il regime semplificato per i servizi sociali ha sostanzialmente mitigato la scelta pro-concorrenziale espressa dalla formulazione originaria dell’art. 142 del Codice dei contratti pubblici, con cui si era assicurata l’equiparazione di fatto della disciplina dell’esternalizzazione delle prestazioni assistenziali all’esternalizzazione dei servizi riconducibili ai settori ordinari. Con le modifiche del 2017, infatti, si è esclusa la necessità di dare applicazione alle previsioni in materia di commissari di gara esterni (artt. 77 e 78), di limitazioni al ricorso alla procedura competitiva con negoziazione (art. 59), di avvalimento (art. 89), di garanzie (artt. 93 e 103), di informazioni a candidati e offerenti (art. 76), di verifica delle offerte anomale (art. 97), di subappalto (art. 105), nonché tutta la disciplina sulla fase di esecuzione del contratto⁵².

Al di là di ciò, però, il legislatore nazionale non si è prodotto in effettive innovazioni che, recependo gli spazi di manovra aperti con la direttiva, si siano tradotte in un chiaro inserimento di momenti di dialogo e condivisione tra amministrazione e operatori privati coinvolti nella procedura, volte a mitigare le dinamiche competitive che caratterizzano le procedure della contrattualistica pubblica e dare risalto alle peculiarità e potenzialità degli enti del Terzo settore che potrebbero parteciparvi. Infatti, viene innanzitutto confermato come la nuova procedura semplificata possa operare in relazione alla specifica e più elevata soglia di rilevan-

⁴⁹ Così l’art. 142, comma 5-bis, d.lgs. n. 50/2016. Tra queste ipotesi, è bene chiarirlo sin da subito, ricadono anche i servizi di accoglienza per i migranti.

⁵⁰ Tali ipotesi sono specificate all’art. 143, comma 1, d.lgs. n. 50/2016. Per una ricostruzione delle possibili opzioni percorribili per l’affidamento dei servizi sociali, che tenga conto anche della giurisprudenza pronunciata in materia, vedasi E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 146. Si noti che l’Autore considera anche la c.d. “opzione-zero”, ossia quella di esclusione *in toto* della disciplina codicistica prevista però dal d.lgs. n. 50/2016 solo in relazione a ipotesi specifiche – concernenti la difesa e protezione civile o la “prevenzione contro i pericoli”, tra cui viene ricondotto anche il trasporto emergenziale in ambulanza – la cui rilevanza è qui marginale perché differenti dall’ipotesi puntuale su cui ci si concentrerà nel proseguito, ossia i servizi di integrazione per i migranti.

⁵¹ Cons. Stato, parere n. 782/2017 cit.

⁵² Oltre al già menzionato parere del Consiglio di Stato, vedasi M.C. COLOMBO, *Appalti nei servizi sociali specifici e di ricerca e sviluppo*, cit., p. 916. D’altro canto, come si vedrà in relazione ai singoli interventi in tema di integrazione, questo non ha impedito alle stazioni appaltanti di fare rinvio a questi istituti nelle *lex specialis* delle specifiche gare riguardanti l’erogazione dei servizi di integrazione dello straniero.

za prevista dalle direttive⁵³, senza però che il legislatore nazionale abbia sfruttato l'opportunità di inserire peculiari regole e procedure volte a disciplinare la più ampia area degli appalti di servizi sociali collocanti sotto il limite valoriale di rilevanza transfrontaliera⁵⁴. Quanto all'attenzione per i bisogni degli utenti, il d.lgs. n. 50/2016 si limita ad accogliere il suggerimento contenuto nell'art. 76 direttiva UE n. 2014/24, individuando come unico criterio ammissibile quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa determinata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo⁵⁵, che dovrebbe consentire maggiori margini di valutazione circa la capacità delle prestazioni proposte di soddisfare le peculiari esigenze dei destinatari dei servizi⁵⁶. Ancora, a parte riproporre i principi generali richiamati dall'art. 76 della direttiva⁵⁷, nessun ulteriore e specifico strumento viene introdotto per garantire "la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati", soprattutto in un'ottica di promozione del "coinvolgimento" e della "responsabilizzazione" di utenti e società civile.

Conferma di ciò, d'altra parte, proviene dalle procedure di scelta del contraente, individuate come applicabili nei casi in esame. Infatti, da un lato, la disciplina speciale si limita a operare un generico rinvio agli artt. da 54 a 58 e da 60 a 65⁵⁸. Dall'altro, i rimandi a procedure come il partenariato per l'innovazione, la procedura competitiva con negoziazione o il dialogo competitivo – in relazione alle quali non paiono poter operare i limiti previsti, per gli appalti ordinari, dall'art. 59 del Codice, stante l'assenza di riferimento ad esso nell'art. 142⁵⁹

⁵³ Vedasi l'art. 35, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 50/2016, per cui: "Ai fini dell'applicazione del presente codice, le soglie di rilevanza comunitaria sono: [...] d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX".

⁵⁴ Questa occasione mancata è riconosciuta anche da M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 28. L'art. 142, comma 5-octies, infatti, si limita a operare un rinvio all'art. 36 del Codice, fissante la disciplina comune per i contratti sottosoglia, il quale a sua volta – dopo il richiamo ai principi generali informanti tutti contratti pubblici, ivi incluso quello di rotazione degli inviti e degli affidamenti – consente l'affidamento diretto, con o senza la consultazione di un numero ristretto di operatori economici a seconda delle differenti soglie valoriali del contratto ivi indicate.

⁵⁵ Art. 142, comma 5-septies, d.lgs. n. 50/2016.

⁵⁶ In senso critico riguardo alla corretta utilizzabilità di questo criterio nell'ambito dei servizi sociali, anche in conseguenza della non coincidenza tra chi acquista il servizio (amministrazione) e chi ne beneficia (soggetti in condizioni di difficoltà), che complica la percezione da parte dell'ente appaltante di quale sia l'offerta più soddisfacente per le esigenze individuali, vedasi P. MICHARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 461 ss.

⁵⁷ Vedasi l'art. 142, comma 5-ter, d.lgs. n. 50/2016.

⁵⁸ Art. 142, comma 5-sexies, d.lgs. n. 50/2016.

⁵⁹ A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, cit., p. 38.

– dimostrano sì l’astratta configurabilità di momenti di dialogo pubblico-privati, ma la dimensione competitiva delle procedure a cui si fa rimando è ancora predominante, come suggeriscono non solo i loro nomi, ma anche le loro discipline. Esse, per esempio, sono concepite per accentuare i rapporti di rivalità tra gli operatori economici, come traspare dalla preclusione disposta *ex lege* della condivisione di informazioni fra i concorrenti, così da impedire l’instaurazione di un effettivo dialogo fra gli stessi, i quali continuano a essere pensati come operatori indirizzati al perseguimento del solo guadagno individuale, calati in un contesto prettamente concorrenziale⁶⁰. Queste, tuttavia, sono circostanze che non dovrebbero verificarsi in caso di coinvolgimento di soggetti del Terzo settore, stante la condivisione del fine di tutela dell’interesse pubblico tra amministrazione e operatori privati, oltre che tra gli operatori stessi, che legittimerebbe un più ampio e aperto dialogo – sia “verticale”, con l’amministrazione, sia “orizzontale”, tra i concorrenti – volto a individuare le soluzioni migliori per il benessere dei beneficiari ultimi delle prestazioni: ancora una volta, dunque, il legislatore si è dimostrato timido nell’ipotizzare soluzioni effettivamente capaci di esaltare le peculiarità degli appalti nel settore dei servizi sociali.

In conclusione, alla luce della disciplina sovranazionale in tema di contratti pubblici, gli ondivaghi rapporti tra disciplina concorrenziale e servizi sociali sembrano essersi assestati verso il riconoscimento di un’ammissibile bilanciabilità delle istanze del libero mercato con quelle legate alla valorizzazione delle potenzialità degli operatori economici privati operanti nel settore assistenziale, così da consentire migliori possibilità di risposta alle particolari esigenze dei beneficiari ultimi delle prestazioni. Questo si è tradotto, da un lato, in una giurisprudenza europea che, pur partendo dal presupposto oramai consolidato per cui servizi sociali ed enti *non profit* ricadano ordinariamente fra i servizi di interesse economico generale, sembra ammettere deroghe all’applicazione della disciplina pro-concorrenziale laddove queste permettano il perseguimento di altri interessi generali, come l’efficientamento delle spese pubbliche o il pieno soddisfacimento dei diritti sociali degli individui. Dall’altro, le direttive sui contratti pubblici – pur sempre confermando la rilevanza economica dell’attività assistenziale – hanno avvertito l’esigenza di introdurre una disciplina *ad hoc*, risultante in primo luogo nell’elezione di spazi di discrezionalità riservati ai legislatori nazionali, incaricati di attuare il summenzionato bilanciamento tra alcuni inderogabili

⁶⁰ Si considerino l’art. 62, comma 10, in relazione alla procedura competitiva con negoziazione, l’art. 64, comma 7, in relazione al dialogo competitivo e l’art. 65, comma 7, in relazione al partenariato per l’innovazione. Per uno sguardo complessivo e aggiornato di questi istituti, vedasi P. MILAZZO, *Le procedure di scelta del contraente*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 475 ss. Ancora, l’introduzione di strumenti e spazi dialogici in relazione all’attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni costituisce l’oggetto principale delle riflessioni di F. GAMBARDILLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell’evidenza pubblica*, Torino, 2016, i cui capitoli 4 e 5 (p. 125 ss.) sono dedicati agli istituti qui considerati.

principi concorrenziali (su tutti, trasparenza e parità di trattamento) e le peculiarità del settore in questione.

Il panorama italiano, da parte sua, si è caratterizzato per un Codice dei contratti pubblici che, pur riconoscendo la specialità della materia assistenziale, si limita sostanzialmente a riprodurre le disposizioni sovranazionali, senza tradurre gli spazi di discrezionalità conferitigli in soluzioni specifiche che sprigionino le potenzialità di un dialogo tra stazioni appaltanti e operatori privati che, per loro natura, siano votati al perseguimento di interessi condivisi con l'amministrazione e, per le loro caratteristiche pratiche, sappiano rivelarsi portatori di conoscenze e competenze utili alla corretta individuazione e cura dei bisogni delle fasce di popolazione in condizioni di marginalità. Da qui l'esigenza di verificare se, all'interno del nostro ordinamento, ma al di fuori della disciplina appalti, il legislatore nazionale abbia comunque saputo mettere a disposizione delle amministrazioni strumenti che siano espressione di un più ragionevole bilanciamento tra gli interessi alla preservazione del libero gioco della concorrenza e le potenzialità insite a una partecipazione solidale e a un'amministrazione condivisa dei servizi sociali.

3. *La coamministrazione dei servizi sociali alla luce della legge n. 328/2000*

Punto di partenza per una riflessione sui possibili strumenti che, nel contesto delle esternalizzazioni dei servizi sociali, sappiano garantire spazi di espressione delle dinamiche partecipate, solidali e sussidiarie, non può che essere la disciplina tracciata dal sistema normativo composto dalla legge n. 328/2000 e dal d.p.c.m. 30 marzo 2001⁶¹. Al di là del fatto che si tratta di disposizioni ancora in vigore⁶², formalmente non intaccate dalle novità introdotte nel 2017, la loro importanza sta proprio nell'essere presupposto logico del più recente Codice del Terzo settore. Infatti, se quest'ultimo ha cristallizzato, in maniera sistematica,

⁶¹ Sulla legge n. 328/2001 e sul d.p.c.m. 30 marzo 2001 vedasi, su tutti, E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTONI e G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali: Commento alla legge 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit. Vedasi anche A. ALBANESE, *Dritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit.; R. FINOCCHI GHERSI, *La legge quadro sui servizi sociali e la riforma del Titolo V*, in A. ALBANESE e C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, cit., p. 23 ss. Ancora, per una riflessione incentrata sui profili concernenti le aperture alla partecipazione del Terzo settore, vedasi da ultimo E. FREDIANI, *La progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 25 ss.

⁶² Come noto, la disciplina tracciata dalla legge n. 328/2000 e dal d.p.c.m. 30 marzo 2001 non può più essere considerata vincolante per le regioni in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha attribuito al livello regionale la competenza in materia di servizi sociali. Tuttavia, il combinato disposto delle due fonti in questione continua a costituire un modello largamente seguito dai legislatori regionali. Vedasi A. MALTONI, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Le Regioni*, 2005, p. 871 ss.

una serie di meccanismi attraverso cui concretizzare un *favor* per gli enti del privato sociale – dalle agevolazioni fiscali alle semplificazioni amministrative – coinvolti nel perseguimento degli interessi generali, la legge n. 328/2000 e il d.p.c.m. 30 marzo 2001 hanno avuto il merito di elevare espressamente il Terzo settore a interlocutore privilegiato della pubblica amministrazione nell'ambito dei servizi sociali, delineando per primi gli strumenti attorno cui articolare questi particolari rapporti pubblico-privati, che saranno ripresi e sviluppati dal Codice del 2017⁶³.

Guardando alla legge n. 328/2000, la sua portata innovatrice trova espressione (anche e soprattutto) nel suo primo articolo. In anticipo sui contenuti riformulati dell'art. 118 Cost., la legge riconosce la centralità del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale) nell'ambito dei servizi sociali, tanto attribuendone le funzioni di programmazione e organizzazione in *primis* agli enti locali, quanto prevedendo il compito dei soggetti pubblici di agevolare il coinvolgimento degli enti del privato sociale⁶⁴. Il merito della legge n. 328/2000, di per sé piuttosto parca – come si dirà a breve – circa la definizione degli istituti in base a cui definire i rapporti pubblico-privati nel nuovo contesto che è andata a delineare, è stato dunque quello di operare un avvicinamento degli interventi assistenziali ai problemi che sono chiamati a risolvere, non solo affidandoli al livello amministrativo più prossimo ad essi, ma prefigurando un coinvolgimento del

⁶³ D'altra parte, la legge n. 328/2000 e il d.p.c.m. 30 marzo 2001 hanno, a loro volta, ripreso e sistematizzato istituti già esistenti, oggetto in primo luogo della ramificata e frammentata disciplina speciale in materia di Terzo settore che, come visto, si era moltiplicata durante l'ultima decade del XX secolo. Un esempio è dato dalle convenzioni con le organizzazioni di volontariato, regolata dalla legge n. 266/1991, ma anche da disposizioni ancora precedenti riguardanti il servizio sanitario (su tutte, vedasi i plurimi riferimenti alle convenzioni contenuti nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva proprio del Servizio sanitario nazionale). In materia, dunque, la dottrina è particolarmente ampia, considerata la risalente comparsa di questo istituto nel nostro ordinamento giuridico. *Ex pluribus*, P. MICHIARA, *Le convenzioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore*, Roma, 2005; A. AZZENA, *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in AA.VV., *Studi in Onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002, I, p. 49 ss.; F. DAL CANTO, *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in L. BRUSCUGLIA ed E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., p. 391 ss.; F. PELLIZZER e G. SANTI, *La convenzione con gli enti no profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in F. CARINCI (a cura di) *Enti no profit e volontariato*, Milano, 1999; F. TRIMARCHI BANFI, *Pubblico e privato nella sanità. Autorizzazione e convenzioni nel sistema della riforma sanitaria*, Milano, 1990.

⁶⁴ Vedasi art. 1, commi 1 e 5, legge n. 328/2000. In dottrina, quanto a una concezione della legge n. 328/2000 quale espressione di entrambe le accezioni del principio di sussidiarietà, vedasi su tutti G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTONI e G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali: Commento alla legge 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 75 ss. (spec. p. 77 ss.).

privato (sociale) che non si limiti alla mera erogazione delle prestazioni ma, traendo vantaggio dalle sue peculiarità, miri a garantirne l'intervento sin dalle precedenti fasi di programmazione e progettazione⁶⁵.

In altre parole, il legislatore di inizio millennio, puntando a sfruttare la comune tensione di istituzioni pubbliche e "associazioni sociali" verso fini condivisi⁶⁶, nonché l'*expertise* di queste ultime e il loro radicamento nel contesto sociale, ne ha prefigurato una "partecipazione attiva" all'azione amministrativa volta alla definizione dei bisogni dei beneficiari e delle più efficaci modalità di loro soddisfacimento⁶⁷. Come anticipato, d'altra parte, alle significative affermazioni di principio contenute nel primo articolo della legge, non corrispondono successive disposizioni effettivamente capaci di definire il significato e i modi in cui questa collaborazione pubblico-privata dovrebbe avere luogo. Ciò vale per la programmazione degli interventi e dei servizi, in relazione alla quale l'art. 3 si limita a ribadire la necessità del rispetto dei principi di concertazione e cooperazione non solo tra i vari livelli amministrativi, ma anche tra questi e i sogget-

⁶⁵ Vedasi l'art. 1, comma 4, legge n. 328/2000: "Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Vedasi anche il successivo comma 5, per cui: "Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata". In dottrina, in relazione alla spinta per la creazione di questa concertazione pubblico-privata, vedasi A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., p. 98; G.F. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, cit., p. 637 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"*, cit., p. 92.

⁶⁶ In questo senso si esprime l'art. 1, comma 6, legge n. 328/2000, individuando come scopo della legge la promozione delle azioni dei cittadini e delle "associazioni sociali" anch'essi diretti al perseguimento dei "fini istituzionali" individuati – ed elevati a interesse pubblico – dal precedente comma 1, quali la promozione della "qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza", la prevenzione, l'eliminazione o la riduzione delle "condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia".

⁶⁷ Vedasi art. 1, comma 6, legge n. 328/2000. Il testo di legge utilizza appunto l'espressione "partecipazione attiva", dando luogo a un collegamento con il filone dottrinale che ha prefigurato il modello di amministrazione condivisa rappresentato nel precedente capitolo e, dunque, caratterizzato da una partecipazione del privato all'azione pubblica che vada al di là del mero supporto istruttorio, inserendosi nell'effettivo esercizio della funzione amministrativa; rinviando agli Autori già citati, basti qui richiamare – proprio per consonanza con i termini utilizzati dal legislatore – G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., *passim*.

ti del Terzo settore⁶⁸. Vale poi altrettanto per le possibilità di progettazione delle azioni assistenziali, in relazione a cui l'art. 5 prevede generalmente il ricorso, da parte degli enti pubblici, a "forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel Terzo settore la piena espressione della propria progettualità"⁶⁹.

Ulteriori indicazioni sono giunte con il successivo d.p.c.m. 30 marzo 2001, che – come esplicitato fin dal titolo dell'atto in questione – è innanzitutto diretto a fornire le linee di indirizzo sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona, ai sensi dell'art. 5 legge n. 328/2000. In effetti, primo risultato del decreto è stato quello di portare a compimento il quadro degli strumenti giuridici in base ai quali il privato sociale può intervenire nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, distinguendo fra: *i*) autorizzazione e accreditamento (art. 11 legge n. 328/2000)⁷⁰; *ii*) convenzione con le organizzazioni di volontariato (art. 3

⁶⁸Un'indicazione circa il contesto – o, quanto meno, uno dei possibili contesti – presso cui il coinvolgimento del Terzo settore nell'attività di programmazione può avere luogo proviene dall'art. 19 della stessa legge n. 328/2000, che individua nei piani di zona gli strumenti con cui gli enti locali definiscono obiettivi strategici, priorità di intervento, strumenti e mezzi per la realizzazione degli interventi sociali e sociosanitari. La partecipazione del Terzo settore alla redazione di questi piani è prevista dal comma 3 dell'articolo in analisi, in un'ottica di coordinamento delle risorse umane e finanziarie a disposizione per la realizzazione delle azioni assistenziali. Riguardo ai piani di zona, vedasi, *ex pluribus*, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 163 ss. A fronte di un legislatore che, in ogni caso, è rimasto ancora una volta ermetico sull'effettiva portata del coinvolgimento del privato sociale in questa attività di pianificazione, ampio dibattito si è sviluppato attorno alla sua natura, con Autori che hanno sottolineato la mortificazione delle potenzialità partecipative riconducendo l'intervento privato a un per nulla innovativo inserimento consultivo nell'istruttoria procedimentale; vedasi S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 83 ss. (spec. p. 93 ss.); L. BIFULCO e L. CENTEMERI, *La partecipazione nei piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in *Stato e mercato*, 2007, p. 221 ss.; E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, in *Auton. loc. e serv. soc.*, 2008, p. 437 ss.

⁶⁹Art. 5, comma 2, legge n. 328/2000. Sulla genericità di tale previsione, vedasi E. FREDIANI, *La coprogettazione*, cit., p. 70 ss.

⁷⁰In estrema sintesi, può dirsi che i meccanismi di autorizzazione e accreditamento si caratterizzano per l'instaurazione di una concorrenza nel mercato, in cui una pluralità di operatori economici si contendono gli utenti finali sulla base della qualità della loro offerta. Considerata la delicatezza delle prestazioni sociali, però, sorge l'esigenza di integrare le dinamiche concorrenziali con una valutazione preventiva dell'affidabilità degli enti privati e dell'adeguatezza delle prestazioni da loro offerte, così risultando l'autorizzazione uno strumento abilitante l'accesso al mercato. L'accreditamento, invece, opera come abilitazione di secondo livello, richiedendo l'osservanza di standard qualitativi ulteriori, ma consentendo un più radicato inserimento nel sistema dei servizi sociali, ossia permettendo agli operatori privati di erogare prestazioni assistenziali per conto degli enti pubblici e legittimando sovvenzioni e contributi pubblici in favore di questi operatori. In materia vedasi, su tutti, M. RENNA, *Commento all'art. 11*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI e G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 300 ss.

d.p.c.m. 30 marzo 2001)⁷¹; *iii*) acquisto di servizi e prestazioni (art. 5 d.p.c.m. 30 marzo 2001)⁷²; *iv*) affidamento ai soggetti del Terzo settore (art. 6 d.p.c.m. 30 marzo 2001)⁷³. Uno strumentario che non solo per lungo tempo è stato con-

⁷¹ Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato comportano, invece, l'abbandono della concorrenza nel mercato, a fronte della scelta dell'amministrazione del soggetto privato (o ai soggetti privati) a cui esternalizzare in esclusiva l'erogazione dei servizi sociali. Il *favor* per il Terzo settore traspare, in questo caso, nel prevedere un istituto rivolto solo a (una particolare categoria di) enti *non profit*, gli enti del volontariato. Semplificando all'osso un argomento ben più articolato, la convenzione assume la natura di strumento negoziale, con cui l'amministrazione individua l'erogatore privato cui affidare il servizio e con cui vengono definiti consensualmente i reciproci impegni: per la parte privata tali impegni corrispondono, principalmente, all'erogazione del servizio conformemente agli standard richiesti dall'amministrazione; per la parte pubblica, invece, essi si traducono sostanzialmente nella messa a disposizione delle risorse necessarie per consentire all'organizzazione di volontariato di soddisfare le esigenze degli utenti finali. In materia di convenzioni, per la dottrina antecedente al Codice del Terzo settore, si rimanda agli Autori già citati nella precedente nota 63. Per un quadro riassuntivo generale *post* d.lgs. n. 117/2017, vedasi A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, cit., p. 8 ss.

⁷² L'acquisto di servizi presuppone la compresenza di un'amministrazione che eroghi direttamente le prestazioni sociali e di enti privati – autorizzati o accreditati – che erogino le medesime prestazioni in condizione di concorrenza nel mercato. In questa ipotesi, qualora l'amministrazione ravvisi l'insufficienza dei servizi dalla stessa offerti per garantirne i livelli essenziali, potrà acquistare dai privati (autorizzati o accreditati) prestazioni complementari, che questi erogheranno in favore degli utenti del servizio pubblico. In materia, vedasi S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., p. 180.

⁷³ Con il riferimento all'affidamento, il d.p.c.m. sembra ammettere, già nel 2001, il ricorso alla disciplina appalti per l'esternalizzazione dei servizi sociali, nell'ambito, però, di gare riservate esclusivamente a soggetti *non profit*. Questa riserva, che anticipa in un certo senso la facoltà concessa dall'art. 77 dir. UE n. 2014/24, traspare dal riferimento agli enti del Terzo settore contenuto nell'art. 6, comma 1, d.p.c.m. 30 marzo 2001 e, più in generale, dalla considerazione che il decreto in questione è volto a dare attuazione all'art. 5 legge n. 328/2000 concernente, per l'appunto, il ruolo del Terzo settore nell'erogazione delle prestazioni assistenziali. Ancora, il d.p.c.m. sembra precorrere la più recente disciplina concorrenziale europea sotto ulteriori aspetti. L'art. 6, comma 2, infatti, richiede di privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate, come implicitamente agevolato (se non addirittura incentivato) dal legislatore sovranazionale – rispettivamente prevedendo una soglia di rilevanza transfrontaliera più alta per i servizi sociali (art. 74 dir. UE n. 2014/24) e facendo riferimento all'avviso di preinformazione quale strumento di pubblicità alternativo al bando di gara, che si configura proprio come premessa di una procedura negoziata (art. 75 dir. UE n. 2014/24). Infine, sempre anticipando quanto disposto dall'art. 76 dir. UE n. 2014/24, l'art. 6, comma 3, d.p.c.m. 30 marzo 2001 indica come unico criterio di aggiudicazione ammissibile nelle gare in questione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In dottrina, per un contributo relativo agli affidamenti durante la fase precedente all'introduzione del Codice dei contratti pubblici e del Codice Terzo settore, vedasi G. CAIA, *I servizi sociali degli enti locali e la loro gestione con affidamento a terzi. Premesse di inquadramento*, in *San. pubbl. priv.*, 2004, p. 355 ss. Alla luce di quanto appena detto, appare evidente che l'art. 6, a differenza delle altre previsioni del decreto, richiede esplicitamente il rispetto del principio di libera concorrenza nei rapporti tra i privati e la pubblica amministrazione, nonché rinvia alle norme nazionali ed europee che disciplinano le procedure di affidamento. Tuttavia, al di là della generalità di tali ri-

siderato come naturalmente estraneo a una piena ed effettiva applicazione della disciplina appalti⁷⁴, ma che combina sia istituti eccedenti la nozione di esternalizzazione di servizio pubblico (sociale) come inteso in apertura del capitolo, sia ipotesi che ricadono in tale ambito, come la convenzione e l'affidamento, in cui l'amministrazione assume in via esclusiva i compiti organizzativi e la responsabilità della gestione del servizio, attribuendone l'erogazione in capo all'operatore privato individuato tramite apposita procedure selettiva⁷⁵. D'altro canto, proprio in relazione a queste ipotesi – che, come anticipato all'inizio del presente capitolo, rischiano di rivelarsi quelle più esposte a una partecipazione privata “mutilata”, limitata a dinamiche economiche e prestazionali – il decreto avvia l'opera di contornazione di quegli istituti solo latamente preannunciati dalla legge n. 328/2000 i quali, piuttosto che essere finalizzati all'affidamento in sé per sé dei compiti di erogazione delle prestazioni assistenziali, appaiono volti a creare le condizioni di un dialogo tra la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore, che preceda l'esternalizzazione e concerna le scelte sulla definizione e cura dell'interesse pubblico al benessere dei consociati in condizioni di marginalità.

Il riferimento è agli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione, con quest'ultima che, in particolare, trova un sostanziale riconoscimento nel decreto in analisi⁷⁶. Infatti, a parte i rinvii alla programmazione congiunta contenuti negli artt. 1, comma 4, e 3 della legge n. 328/2000, il d.p.c.m. 30 marzo

mandi, che si frappono alla puntuale individuazione di quali regole pro-concorrenziali siano effettivamente applicabili all'affidamento dei servizi sociali, il rinvio alla disciplina appalti appare immediatamente mitigato e depotenziato a fronte della sollecitazione a privilegiare proprio procedure di aggiudicazione che limitano la portata del principio di libera concorrenza, ossia le procedure ristrette o negoziate, oltre che della scelta di circoscrivere queste procedure ai soli soggetti *non profit*, confermando quella sostanziale estraneità dalla disciplina della contrattazione pubblica che informa tutto il sistema normativo in analisi; in tal senso, G.F. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, cit., p. 627 ss.

⁷⁴ A conferma di ciò sono i deboli, se non del tutto assenti, rinvii al principio della concorrenza nella legge e nel decreto in analisi, a vantaggio di altri principi quali quelli di trasparenza e semplificazione amministrativa (art. 5 legge n. 328/2000) o solidarietà sociale (art. 3 d.p.c.m. 30 marzo 2001). Ciò viene ulteriormente confermato anche dall'art. 5 d.p.c.m. 30 marzo 2001 che, specificando la disciplina dell'acquisto dei servizi, qualifica espressamente come “eventuale” la selezione dei soggetti fornitori sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, implicitamente aprendo a forme di esternalizzazione diretta. In materia, G.F. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, cit., p. 627 ss. e S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: “conflitto” o “concorso”*, cit., p. 91 ss.

⁷⁵ Per una ricostruzione unitaria dell'intero sistema di strumenti di coinvolgimento privato ex d.p.c.m. 30 marzo 2001, vedasi A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 197 ss.

⁷⁶ Per una riflessione su coprogrammazione e coprogettazione a partire dalla legge n. 238/2000, vedasi A. GUALDANI, *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 525 ss.

2001 si limita a riconoscere un possibile (e valorizzabile) ruolo del Terzo settore nella programmazione dei servizi alla persona, nonché a demandare alle regioni di adottare specifici indirizzi per “definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del Terzo settore e con i loro organismi rappresentativi”⁷⁷. La coprogettazione, invece, incomincia ad acquistare i confini più demarcati propri di un istituto giuridico autonomo, non solo perché lo stesso termine “coprogettazione” viene espressamente utilizzato nel decreto⁷⁸, ma perché essa diviene oggetto di una specifica previsione che ne definisce portata soggettiva e oggettiva⁷⁹.

In questa sua formulazione originaria, dunque, la coprogettazione è strumento di dialogo tra soggetti *non profit* e amministrazioni locali (che, come visto, sono le principali incaricate delle prestazioni assistenziali ai sensi della l. n. 328/2000), la quale trova la sua ragion d'essere proprio nella tensione pubblico-privata verso la realizzazione di obiettivi condivisi. Dal punto di vista oggettivo, poi, il campo di operatività di questo istituto viene limitato al concepimento di “interventi innovativi e sperimentali” con una previsione che, al di là della circoscrizione materiale della portata della progettazione congiunta, conferma la visione del privato sociale quale apportatore di *expertise* e conoscenze utili non solo per la corretta implementazione di progetti di intervento formulati dalle sole amministrazioni, ma anche e soprattutto per colmare le asimmetrie informative che possono caratterizzare le pubbliche autorità in relazione ai bisogni in continua evoluzione della collettività di consociati. Il coinvolgimento, ancora, deve essere un coinvolgimento attivo, ancora una volta a suggerire che esso debba tradursi in qualcosa di più di una mera consultazione procedimentale.

Tuttavia, superata la fase di slancio di inizio nuovo Millennio e fatto salvo qualche intervento a livello di normativa regionale⁸⁰, l'interesse per il nuovo isti-

⁷⁷ Così l'art. 1 d.p.c.m. 30 marzo 2001, rubricato appunto “Ruolo dei soggetti del terzo settore nella programmazione progettazione e gestione dei servizi alla persona”. Nello specifico, vedasi art. 1, comma 2, lett. e), d.p.c.m. 30 marzo 2001.

⁷⁸ Così, in prima battuta, l'art. 1, comma 2, lett. d), d.p.c.m. 30 marzo 2001, ai sensi del quale spetta alle regioni “favorire forme di coprogettazione promosse dalle amministrazioni pubbliche interessate, che coinvolgono attivamente i soggetti del Terzo settore”.

⁷⁹ Il riferimento è all'art. 7 d.p.c.m. 30 marzo 2001, rubricato “Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del terzo settore”.

⁸⁰ Si veda, per esempio, la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte, 22 maggio 2006, n. 79-2953 (Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti Pubblici e il Terzo settore nel sistema integrato d'interventi e servizi alla persona), contenente disposizioni in materia di coprogettazione (art. 9), affidamento (artt. 11-14, 16) e accreditamento (art. 15). Si vedano, anche, le “Linee guida per la valorizzazione degli Enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona” della regione Lombardia (Deliberazione della Giunta Regionale, 25 febbraio 2011, n. 9/1353), integrate da apposite “Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali” (Deliberazione della Giunta Regionale, 28 dicembre 2011, n. 12884). In dottrina,

tuto introdotto dal sistema normativo composto dalla legge n. 328/2000 e dal d.p.c.m. 30 marzo 2001 è rimasto sostanzialmente sopito fino a tempi più recenti quando, a seguito del descritto cambiamento di rotta nella considerazione dei servizi sociali quali attività capaci incontrovertibilmente di acquisire rilevanza economica, si è iniziato ad avvertire l'esigenza di definire rapporti ed equilibri tra coprogettazione e disciplina dei contratti pubblici⁸¹.

In questa direzione si è innanzitutto mossa la Delibera Anac 20 gennaio 2016, n. 32⁸², la cui prima preoccupazione è stata infatti quella di ricondurre a razionalità e armonia la partecipazione privata nell'erogazione dei servizi sociali con l'oramai predominante contesto pro-concorrenziale⁸³. Sicché, dopo una

per un'analisi di alcune discipline regionali in materia di coprogettazione, si veda S. PELLIZZARI, *Le diverse forme di relazione pubblico-privata nell'organizzazione dei servizi sociali e di welfare*, cit., p. 9 ss.

⁸¹ Come detto, questa evoluzione è stata anche e soprattutto frutto delle mutate linee interpretative espresse dalla Corte di Giustizia UE e riassunte nella precedente sez. 2. D'altra parte, anche la giurisprudenza amministrativa nazionale è stata chiamata più volte a esprimersi in materia, con pronunce sostanzialmente conformi agli orientamenti espressi dai giudici europei. Per una ricostruzione dei rapporti tra le due giurisprudenze, vedasi, su tutti, D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, cit., p. 748 ss.

⁸² Per una sua analisi, in dottrina, D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, cit., p. 758 ss.; S. AGOSTINI, *Linee Guida per l'affidamento dei servizi ad enti del terzo settore e cooperative sociali*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2016, p. 28 ss.; A. MO-NEA, *Affidamento di servizi a Terzo Settore e coop sociali: le linee guida ANAC*, *ivi*, p. 28 ss.

⁸³ Per esempio, in relazione alle convenzioni con le associazioni di volontariato si afferma che “[l]e procedure di selezione dei soggetti con cui stipulare convenzioni devono essere svolte nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza, individuando criteri di scelta che consentano l'adeguata valutazione dei requisiti normativamente previsti e favoriscano la piena espressione della capacità progettuale e organizzativa dei soggetti affidatari”. Se il riferimento al principio di concorrenza sembrerebbe indicare, in questo caso, la sottoposizione alla disciplina appalti, le successive parole dell'Autorità ne suggeriscono la sottrazione fintanto che le prestazioni erogate dalle organizzazioni siano a “titolo gratuito”, ossia tutte le volte in cui i rimborsi abbiano oggetto solo i costi fatturati e rendicontati e i costi indiretti effettivamente imputabili all'attività oggetto della convenzione, senza comportare alcuna attribuzione a titolo di maggiorazione. Vale la pena evidenziare, dunque, come l'Autorità appaia sostenere un approccio in consonanza con gli orientamenti più elastici della giurisprudenza europea in tema di onerosità dei contratti, legittimando il “pieno rimborso” in sottrazione alla disciplina appalti qualora il versamento non sia a titolo forfettario e qualora “sussista l'attitudine del sistema a realizzare i principi di universalità, solidarietà, efficienza economica e adeguatezza” (sez. 6.2, p. 14), ovvero l'esternalizzazione consenta di perseguire interessi ulteriori alla mera esternalizzazione del servizio al miglior prezzo possibile. Ciò non toglie che, nell'interpretazione dell'Anac, l'estraneità alla disciplina appalti non dovrebbe permettere alle amministrazioni di procedere a un affidamento diretto dei servizi in convenzione, dovendosi configurare comunque un confronto competitivo tra le associazioni di volontariato, come suggerito dai menzionati principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza. Analogamente, in relazione ad autorizzazione e accreditamento, pur non suggerendone la riconduzione alla disciplina pro-concorrenziale – anche nel caso in cui il meccanismo in questione sia applicato comportando un contingentamento del numero di soggetti privati cui è consentito l'accesso al mercato – l'Anac stressa l'importanza dell'adozione di tali provvedimenti sulla base di

conferma senza sostanziali innovazioni degli spazi di coinvolgimento del Terzo settore nella programmazione degli interventi di assistenza sociale nell'ambito della pianificazione di zona⁸⁴, significative (e contraddittorie) considerazioni vengono mosse in relazione all'istituto della coprogettazione, di cui si ribadisce la dignità di specifico istituto giuridico, facendolo oggetto di una trattazione distinta e autonoma⁸⁵. Prima di tutto si riconosce il "ruolo di rilievo" che le organizzazioni del Terzo settore possono avere in materia di progettazione di interventi innovativi e sperimentali, riaffermando il fondamento di questo coinvolgimento nei principi di sussidiarietà, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale, oltre che di trasparenza. In secondo luogo, l'Autorità sembra compiere un passo importante per definire la natura della coprogettazione stessa, sostenendone la riconducibilità ad un accordo amministrativo *ex art. 11 legge n. 241/1990* con cui formalizzare la partecipazione del privato non solo all'istruttoria, con funzione consultiva, ma anche alla definizione dei contenuti della decisione amministrativa.

Ciò posto, però, l'Anac appare subito ritornare sui propri passi, depotenziando le sue stesse affermazioni e riconducendo la coprogettazione a nulla di più che a una procedura di selezione dell'operatore privato la cui partecipazione al sistema dei servizi sociali si sostanzia nella mera erogazione materiale delle prestazioni. Non solo la "titolarità delle scelte" rimane esclusivamente in capo all'amministrazione, così da mortificare i margini di partecipazione del privato sociale alle decisioni della pubblica autorità, ma lo stesso accordo amministrativo scompare dal modello procedurale individuato dall'Anac. Quella che viene descritta, infatti, è una procedura competitiva monofasica, in cui gli operatori privati sono chiamati a gareggiare fra di loro sulla base di proposte progettuali già

un'effettiva valutazione dell'onorabilità e delle capacità tecnico-professionali dei vari operatori, oltre che di garantire adeguati livelli di trasparenza delle procedure connesse al rilascio dei provvedimenti in questione (p. 11 ss.). Ancora, riguardo all'acquisto di servizi dagli organismi *non profit*, viene richiesta la "maggiore partecipazione di aziende del Terzo settore alle procedure di affidamento" (p. 16), mentre in materia di affidamento della gestione dei servizi, l'Autorità procede alla puntuale individuazione delle regole dell'allora vigente Codice dei contratti pubblici applicabili agli affidamenti dei servizi sociali, volendo così superare la già menzionata genericità dei richiami contenuti nell'art. 6 d.p.c.m. 30 marzo 2001 (p. 17 ss.).

⁸⁴ Delibera Anac n. 32/2016, sez. 4 (p. 10 ss.). L'Autorità, più che concentrarsi sulle modalità di partecipazione del privato sociale alla programmazione, si concentra sul ruolo della pianificazione di zona quale strumento volto all'individuazione di obiettivi strategici, priorità di intervento, strumenti, mezzi, risorse e modalità organizzative dei servizi sociali. Obiettivi più ampi degli interventi di programmazione, poi, sono considerati quelli di garanzia della trasparenza amministrativa, prevenzione della corruzione ed economicità dell'agire pubblico, consentendo di anticipare le esigenze della collettività ed evitare interventi di urgenza, spesso antieconomici. La partecipazione privata a tale attività viene in primo luogo ricondotta alla possibilità di individuare puntualmente tutte le risorse disponibili e, in seconda battuta, alla definizione dei bisogni da soddisfare e degli interventi necessari.

⁸⁵ Delibera Anac n. 32/2016, sez. 5 (p. 10 ss.).

sostanzialmente formate (in autonomia da ogni partecipante e conformemente al progetto di massima di provenienza pubblica) e in cui la coprogettazione si riduce a una definizione congiunta degli aspetti di dettaglio, circoscritta all'amministrazione e al concorrente già scelto come affidatario del servizio e con cui verrà stipulata la convenzione di esternalizzazione⁸⁶.

Chiaro, dunque, è l'intento dell'Anac, conforme al più ampio obiettivo della Delibera n. 32/2016: offrire una lettura per cui, in caso di ricorso alla coprogettazione, l'esternalizzazione del pubblico servizio si svolga secondo dinamiche il più possibile compatibili con l'approccio pro-concorrenziale accolto, ora anche per i servizi sociali, dall'ordinamento europeo, seppur a discapito delle potenzialità dialogiche in base a cui l'istituto della coprogettazione è stato introdotto nell'ordinamento nazionale.

4. *La primazia della concorrenza sulla solidarietà nell'intervento dei Giudici amministrativi*

La successiva adozione del Codice del Terzo settore, dal canto suo, non ha fatto altro che fungere da cassa amplificatrice del dibattito dottrinale e giurisprudenziale concentratosi sulla qualifica della coprogettazione come strumento di esternalizzazione da sottoporsi o meno alla disciplina concorrenziale. In questo senso, alle opinioni favorevoli alla riconducibilità ad appalto delle procedure di coprogettazione comportanti una piena copertura dei costi di erogazione del servizio⁸⁷, si sono contrapposte le posizioni di chi ha rimarcato la differente *ratio* dell'istituto, volto non all'acquisto di una prestazione dietro il versamento di un corrispettivo, ma alla progettazione congiunta e alla condivisione di energie e risorse⁸⁸. Condizioni, queste ultime che, se presenti, avrebbero dovuto sempre

⁸⁶ Questa interpretazione è stata chiaramente abbracciata da ANCI, *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali*, 2017, 5, online: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/05/LA-COPROGETTAZIONE-E-IL-CODICE-DEGLI-APPALTI-spunti-di-approfondimento.pdf>. L'Anci, infatti, sostiene come l'Anac abbia delineato un'unica procedura composta in cui la selezione del partner per la progettazione coincide anche con la selezione del soggetto erogatore del servizio. Rinviando al prossimo capitolo per ulteriori riflessioni in materia, basti qui anticipare che una differente interpretazione viene fornita da FREGO LUPPI, *L'affidamento e la gestione dei servizi di interesse generale*, cit., p. 11, che, appunto, ammette l'ipotizzabilità di una selezione degli operatori chiamati a erogare il servizio non a monte della progettazione congiunta, ma a valle di un progetto codefinito insieme agli enti del Terzo settore interessati.

⁸⁷ Così TAR Lombardia-Milano, sez. I, 3 aprile 2020, n. 593; ID., sez. IV, 28 marzo 2017, n. 727; TAR Lombardia-Brescia, sez. II, 28 giugno 2016, n. 890 e ID., 17 ottobre 2014, n. 1080. Questo orientamento, sostanzialmente prevalente nella più recente giurisprudenza, ha ampia applicazione proprio in relazione ai servizi di accoglienza e integrazione degli stranieri e, quindi, sarà oggetto di approfondimento e riflessione nel capitolo 6.

⁸⁸ Vedasi ANCI, *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali*,

giustificare la sottrazione della procedura in questione dalla disciplina appalti, con l'applicazione di regole sue proprie⁸⁹.

Rinviando al prossimo capitolo l'approfondimento di coprogrammazione e, soprattutto, coprogettazione per come ad oggi disciplinate, alla luce di quanto detto fin qui sembra in linea di massima confermarsi che, anche prima del Codice del Terzo settore, l'amministrazione avesse comunque a disposizione un duplice apparato di strumenti di coinvolgimento del privato nel sistema dei servizi sociali. Senza dubbio avrebbe potuto ricorrere a meccanismi – quelli disciplinati dal Codice dei contratti pubblici – basati sull'attuazione delle dinamiche di mercato, a partire dalla convinzione che la tensione fra interessi in contrasto (fra i privati e la pubblica amministrazione, nonché fra gli stessi operatori economici), se correttamente amministrata, potesse divenire capace di assicurare l'erogazione del miglior servizio possibile da parte del privato, al prezzo più conveniente per gli enti pubblici. Dall'altro lato, la legge n. 328/2000 metteva a disposizione strumenti pensati *ab origine* come rivolti al coinvolgimento di soggetti mossi da fini solidaristici e sussidiari, in cui i meccanismi di intervento privato nell'erogazione delle prestazioni assistenziali potessero essere accompagnati (*rectius*, anticipati) da istituti di partecipazione della "cittadinanza attiva" nell'esercizio della funzione amministrativa, in base alla convinzione che questo potesse essere il metodo più efficace sia per soddisfare i bisogni dei destinatari dei servizi, sia per sviluppare il potenziale dei "cittadini" coinvolti nella loro erogazione.

Ciò che non si era previsto, e che stava alla radice del dibattito stesso, era un esplicito criterio di coordinamento tra questi due differenti sistemi, che chiarisse quando l'amministrazione dovesse ricorrere agli strumenti concorrenziali e quando, invece, potesse ricorrere agli istituti di esternalizzazione solidale. Ad essere veramente dibattuta, d'altra parte, era la libertà delle amministrazioni nella scelta fra strumenti pro-concorrenziali o strumenti solidali a fronte di esterna-

cit., p. 5. In dottrina, M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 11; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 19. In questo senso, e in eccezione all'orientamento indicato nella nota precedente, sembra anche esprimersi il TAR Campania-Napoli, sez. III, 2 febbraio 2019, n. 3620, che, in relazione a una procedura selettiva indetta da un Comune per la coprogettazione e la realizzazione di servizi di inclusione sociale, ritiene che le censure mosse dal ricorrente concernenti plurime violazioni del Codice dei contratti pubblici non sono "del tutto pertinenti alla fattispecie in esame, trovando applicazione propriamente per i contratti d'appalto aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione. Nel caso in esame, si discute invece di manifestazioni di interesse per l'affidamento, in partenariato, dei servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali". La progettazione e l'erogazione congiunta pubblico-privata giustificherebbero, *ex se*, la deroga alla disciplina appalti.

⁸⁹ Vedasi anche ANCI, *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali*, cit., p. 6; E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, cit., p. 189.

lizzazioni – naturalmente in favore di soggetti *non profit* – in cui il costo dei servizi erogati dall'operatore privato venisse integralmente coperto con risorse pubbliche: un'ipotesi che potrebbe apparire residuale solo se si ignorasse che tale scelta, oltre a potersi considerare espressione dell'accezione positiva del principio di sussidiarietà, sia *modus operandi* comune per l'amministrazione che entra in contatto con il privato sociale, così da concedere a quest'ultimo non l'occasione di ottenere un profitto, ma una possibilità di "sopravvivenza economica" che gli permetta di continuare a operare nell'interesse della collettività.

Punto di arrivo di questo dibattito è stata la risposta formulata dal Consiglio di Stato con il Parere 26 luglio 2018, n. 2052, alla richiesta di chiarimenti proveniente dall'Autorità anticorruzione in merito alla disciplina applicabile all'esternalizzazione dei servizi sociali proprio alla luce della coesistenza del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 117/2017⁹⁰. Risposta che si è dimostrata lontana da ogni *favor* per l'attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà nel settore delle prestazioni assistenziali. Nell'operare il bilanciamento tra questi principi e quello concorrenziale, infatti, punto di partenza del ragionamento dei giudici amministrativi è stato la "primazia del diritto euro-unitario", in base al quale "la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del Terzo settore"⁹¹. In altre parole, è esclusivamente facendo riferimento al diritto europeo in materia di appalti che sarà possibile definire l'ambito di applicazione dello stesso, senza poter invocare una sua limi-

⁹⁰ ANAC, *Richiesta di parere in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, accessibile online: https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/RegolazioneContratti/Richiesta_parere_CdS.pdf. Con questo documento, l'Autorità ha sostanzialmente riassunto i summenzionati dubbi interpretativi, enucleando anche le conseguenze pratiche, emerse dalla sua attività di vigilanza, della scelta dell'uno o dell'altro regime al fine delle esternalizzazioni. Per esempio, la riconduzione dei meccanismi di affidamento alla disciplina contenuta nel Codice del Terzo settore e alla previgente legge n. 328/2000 ha portato le amministrazioni a giustificare – si noti, specialmente in materia di affidamenti di servizi di accoglienza di richiedenti asilo – la non applicazione delle disposizioni sulla centralizzazione delle committenze, prevista dal Codice dei contratti, così come a ritenere legittimo il ricorso a limitati strumenti di pubblicità, la non applicazione dei termini per la presentazione delle offerte indicati nel d.lgs. n. 50/2016, nonché la sottrazione di queste procedure agli obblighi di tracciabilità. Tutti questi elementi sono stati giudicati negativamente dall'Anac che, per prima, è parsa suggerire l'opportunità di una più stringente riconduzione alla disciplina appalti dell'esternalizzazione dei servizi sociali, specialmente nei casi di elevato valore economico delle commesse.

⁹¹ Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (p. 14). Per una sua analisi in dottrina, vedasi F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, cit., p. 517 ss.; L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 199 ss.; A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, cit., p. 25 ss.; S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali nel Codice del terzo settore*, *ivi*, p. 94 ss.

tazione come espressione del bilanciamento con altri principi, in consonanza con gli indirizzi più rigidi espressi dalla giurisprudenza sovranazionale esposti a inizio capitolo.

Pertanto, ribadito come i servizi sociali non rientrino (più) tra le fattispecie escluse dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici⁹², la loro possibilità di soggiacere a regole differenti è limitata alle singole ipotesi concrete – da verificarsi caso per caso – in cui l'esternalizzazione sia da considerarsi antieconomica e, quindi, estranea al mercato e alla disciplina pro-concorrenziale⁹³. Il Consiglio di Stato, a questo punto, specifica la nozione di onerosità da ritenersi operante sul piano nazionale, riproponendone la configurazione più rigida formatasi a livello europeo a partire dalla sentenza causa C-159/11, *Ordine degli ingegneri della Provincia di Lecce*. Di conseguenza, per aversi gratuità – e quindi, assenza di mercato – deve esservi “un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, cioè il depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio” dell'operatore privato che eroga il servizio sostenendone i costi senza remunerazione né pieno rimborso⁹⁴. La non onerosità, dunque, richiede non solo l'assenza di un utile o di rimborsi forfettari, i quali potrebbero altrimenti servire a celare margini di guadagno, ma anche l'assenza di ogni forma di supporto pubblico, oppure la presenza di un rimborso (parziale) che possa al massimo comprendere le spese vive, senza includere la remunerazione dei fattori produttivi come, per esempio, la copertura dei costi per il pagamento del personale⁹⁵. Partendo da questi presupposti, il Consiglio di Stato analizza i singoli istituti previsti dalla legislazione sui servizi sociali, circoscrivendone di conseguenza i margini di operatività, ivi inclusi quelli della coprogettazione, vista sempre più come un mero meccanismo di esternalizzazione dei servizi, legittimamente applicabile solo in presenza di privati che si offrano di

⁹² Ad eccezione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, esclusi – in conformità con la menzionata giurisprudenza delle corti europee – per espressa previsione dell'art. 28 dir. UE n. 2014/24 e, conseguentemente, dall'art. 17 d.lgs. n. 50/2016. Si veda Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (pp. 9-10).

⁹³ Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (pp. 10-11). I giudici amministrativi, più precisamente, individuano tre indicatori di estraneità dell'affidamento rispetto al campo di applicazione del diritto della contrattazione pubblica: i) la procedura disciplinata dal diritto interno non ha carattere selettivo; ii) la procedura non tende, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale; iii) la procedura mira all'affidamento a un ente di diritto privato di un servizio sociale che, tuttavia, verrà svolto a titolo integralmente gratuito. Nei primi due casi, infatti, non si verifica ostacolo alcuno al mercato da parte dell'amministrazione, mancando la selezione di un operatore economico a cui affidare un servizio. Nel terzo caso, ossia quello richiamato nel corpo del testo, a mancare è direttamente la configurabilità di un mercato contendibile, a fronte della non sostenibilità economica dell'attività privata, svolta in assenza di corrispettivo.

⁹⁴ Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (p. 12).

⁹⁵ Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (p. 18).

partecipare alla cura dell'interesse pubblico in condizioni di completa perdita economica⁹⁶.

In sintesi, i giudici amministrativi hanno chiaramente recepito le preoccupazioni sollevate dall'Autorità anticorruzione nella citata richiesta di parere, ravvisando nel Codice dei contratti pubblici e nella sua disciplina un "porto sicuro" per garantire imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'agire amministrativo. Il risultato, dunque, è stato quello della giustificazione di un netto disequilibrio nel bilanciamento tra i principi di concorrenza e solidarietà, spostato in favore del primo e ai danni del secondo, con una conseguente restrizione dei margini di operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, del quale viene chiaramente abbracciata una concezione "negativa", consentendo la sottrazione alla disciplina concorrenziale solo laddove l'operatore privato sia disponibile ad accettare il sacrificio di operare in perdita, in assenza di un pieno supporto economico da parte degli attori pubblici. Il ridimensionamento della sussidiarietà orizzontale supportato dai giudici amministrativi, così, si traduce in una riduzione della portata degli istituti "solidali" a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire gli interventi del privato sociale rivolti al perseguimento degli interessi generali. Salvo i ristretti ambiti di non-onerosità, dunque, il coinvolgimento del Terzo settore nel perseguimento degli interessi pubblici dovrebbe esclusivamente passare attraverso la disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016 la quale, però, come già precisato, non necessariamente appare in grado di tenere in considerazione e valorizzare le dinamiche solidaristiche che muovono gli operatori del privato sociale⁹⁷.

⁹⁶ In aggiunta si consideri che le cautele espresse nei confronti del *favor* per il *non profit* e per gli istituti di solidarietà contenuti nel Codice del Terzo settore vengono ulteriormente confermate dalla previsione di un onere di motivazione rafforzata in capo alle amministrazioni che scelgano di attivare gli strumenti previsti dal d.lgs. n. 117/2017. Una motivazione che porti, dunque, all'esplicitazione di quale tra gli indicatori di estraneità alla concorrenza si sia verificato nel caso di specie, oltre che delle ragioni per cui tali strumenti sarebbero meglio in grado di soddisfare le esigenze sociali dei destinatari ultimi dell'azione assistenziale. Ciò alla luce del fatto che le procedure previste dal Codice del Terzo settore comportano, come visto, una necessaria limitazione della selezione dei possibili erogatori delle prestazioni assistenziali agli enti *non profit*, con una restrizione delle possibilità per i soggetti *for profit* di vedersi affidati i servizi (Cons. Stato, parere n. 2052/2018, pp. 16-17).

⁹⁷ Sulle problematiche legate a una rigida applicazione della disciplina dei contratti pubblici al settore dei servizi sociali, vedasi P. MICHIARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, cit., p. 470 ss. e C. BORZAGA, *Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? Il caso emblematico dei servizi sociali*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 14 ss. Tra queste problematiche, emerse anche nelle precedenti pagine del capitolo, si possono per esempio ricordare: la difficoltà di inserire in procedure prettamente competitive soggetti che, di fatto, agiscono con un obiettivo comune (a loro stessi e all'amministrazione aggiudicatrice); le problematiche a cui può essere soggetta l'amministrazione nel definire quale sia l'"offerta migliore", in relazione a un servizio non indirizzato a sé ma a soggetti terzi; la difficoltà nel valutare le offerte in base a elementi qualitativi con-

Sembra così concretizzarsi il rischio menzionato a inizio capitolo di consentire al privato sociale solo una “partecipazione mutilata” ai servizi sociali, che ne legittimi l’intervento esclusivamente nell’ambito dell’erogazione materiale delle prestazioni, disperdendo le ulteriori e differenti risorse, competenze e conoscenze che gli enti del Terzo settore possono condividere con le amministrazioni. Sia chiaro che anche una partecipazione economica può assolutamente assicurare dei propri vantaggi – dalla garanzia per una competizione che conduca alla migliore offerta, a regole puntuali volte a prevenire fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione –, ma può anche precludere quegli spazi di coinvolgimento, condivisione e responsabilizzazione degli operatori privati indispensabili per quel cambio di paradigma, qui ricercato, che sappia rendere la società civile pienamente partecipe ai percorsi di integrazione sociale, sin dai momenti del loro concepimento in sede amministrativa.

nessi all’esperienza del personale, in un contesto in cui il personale del soggetto selezionato potrebbe variare nel corso dell’esecuzione del contratto. Problematiche che possono apparire appunto “smussabili” attraverso un dialogo costruttivo con le parti private e tra le parti private e l’amministrazione.

CAPITOLO III

COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI: LA LEGITTIMAZIONE DI UN MODELLO DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

SOMMARIO: 1. Coprogrammazione e coprogettazione nel Codice del Terzo settore: la solidarietà oltre l'ostacolo. – 2. La sintesi degli opposti: l'evidenza pubblica "solidarizzata", ovvero come ricondurre il binomio "coprogettazione e convenzione" all'art. 12 legge n. 241/1990. – 3. Gli accordi amministrativi di coprogettazione e coprogrammazione: il coinvolgimento privato nella funzione amministrativa. – 3.1. (*Segue*): e l'irrinunciabile ruolo della pubblica amministrazione. – 4. Due passi in avanti e uno indietro: le spinte della Corte costituzionale e del legislatore, ma la ritrosia dell'esecutivo all'attuazione di un modello di amministrazione condivisa.

1. *Coprogrammazione e coprogettazione nel Codice del Terzo settore: la solidarietà oltre l'ostacolo*

La posizione dei giudici amministrativi, per come ricostruita in conclusione del precedente capitolo, ha reso palese la concretezza del rischio di mortificazione di strumenti come coprogrammazione e coprogettazione che, attraverso un dialogo tra amministrazione e Terzo settore, mirino a esaltare i possibili apporti di enti esponenziali della società civile nei processi di ideazione e (non solo) di erogazione delle prestazioni assistenziali. Un rischio, come visto, conseguente a una spinta monodirezionale verso l'avveramento di un contesto concorrenziale che finisce per trascurare l'ulteriore forza propulsiva – quella di carattere solidale – capace di spingere i privati a inserirsi nel sistema dell'assistenza ai consociati in condizioni di marginalità.

Diventa essenziale, dunque, procedere a un'analisi della natura effettiva degli strumenti di coprogrammazione e coprogettazione, che si orienti lungo due principali direttive. Da un lato, che verifichi l'effettiva compatibilità di questi istituti con l'ordinamento giuridico nazionale, al di là dei ristretti spazi di operatività in cui l'interpretazione "concorrenzialmente" orientata dei giudici amministrativi sembra averli confinati, e che sappia essere effettiva attuazione di una concezione positiva del principio di sussidiarietà. Dall'altro lato, che ne ricono-

sca le potenzialità partecipative alla definizione delle azioni assistenziali pubbliche, così da collocare questi istituti oltre la mera collaborazione consultiva, ma bensì nel territorio dell'“amministrazione condivisa”, di modo che coprogettazione e coprogrammazione risultino un effettivo *quid pluris* rispetto ai già esistenti strumenti di partecipazione procedimentale, giustificandone ulteriormente l'autonoma permanenza nell'ordinamento.

Primo passo in questa direzione deve essere mosso andando ad analizzare l'attuale disciplina di coprogrammazione e coprogettazione, per come contenuta nel Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017 (artt. 55-57), il quale, come già accennato, non crea da zero gli strumenti di relazione tra amministrazione e Terzo settore, ma li costruisce sulla base della disciplina previgente¹. Prima ancora che per la coprogrammazione e coprogettazione, questo è vero in relazione agli ulteriori istituti previsti all'interno del Titolo VII, come le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, laddove l'art. 56 si posiziona sul solco tracciato dall'art. 3 d.p.c.m. 30 marzo 2001². Lo stesso vale per il successivo art. 57 che tratta di un'ipotesi particolare

¹ Sugli strumenti previsti dal Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017, vedasi, da ultimo, E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., *passim* (spec. p. 165 ss.). Ancora, in dottrina, L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 179 ss.; A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 2019, p. 139 ss.; L. GALLO, *Artt. 55-56-57*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO e P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore*, cit., p. 280 ss.; G. LEONDI, *Riforma del terzo settore e autonomie locali*, Torino, 2019, p. 51 ss.; S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, cit.; F. SANCHINI, *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore*, in F. DONATI e F. SANCHINI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, cit., p. 249 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1 ss.; L. GILI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, cit., p. 15 ss.; P. CONSORTI, L. GORI ed E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, cit., p. 135 ss.; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 263 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 157 ss.; A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, *ivi*, p. 173 ss.

² In materia, vedasi L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 196 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 13 ss.; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 19 ss.; A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., p. 173 ss. Più nello specifico, all'interno di questa previsione si ribadisce la facoltà delle amministrazioni di stipulare convenzioni con soggetti iscritti da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore e solo “se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”. Quest'ultima espressione – fatta salva un'ambiguità soventemente sottolineata, che ha destato non

di convenzioni, ossia quelle aventi ad oggetto l'esternalizzazione del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza in favore di organizzazioni di volontariato³, di cui si legittima l'affidamento diretto e senza procedure comparative in consonanza non solo con gli orientamenti giurisprudenziali sovranazionali⁴,

pochi interrogativi – rende comunque esplicita la scelta legislativa di sottrazione dell'istituto all'ambito di applicazione delle regole dei contratti pubblici, tuttavia bilanciata dai richiami espressi contenuti nell'art. 56 ai principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, nonché del ricorso a procedure comparative che preannunciano la necessità dell'istaurazione di effettivi meccanismi selettivi degli operatori privati, precludendo invece gli affidamenti diretti (in particolare, sulle differenti interpretazioni da attribuire alla menzionata espressione contenuta nell'art. 56, vedasi A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, cit., p. 160 ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore*, cit., pp. 235-236; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 19; A. PALMACCIO, *Brevi osservazioni sulle modalità di erogazione dei servizi sociali dopo l'entrata in vigore del correttivo al codice dei contratti e del codice del terzo settore*, in *Nomos*, 2017, p. 13). Di sicuro interesse è, poi, l'approccio adottato dal legislatore delegato per quanto concerne la questione del possibile finanziamento pubblico: ad essere ammesso è anche il pieno ristoro delle spese effettivamente sostenute e documentate, al punto da spingere il Consiglio di Stato, nel già descritto parere n. 2052/2018, a dichiarare l'incompatibilità dell'art. 56 con la sua lettura in materia di onerosità delle esternalizzazioni e sottraibilità alla disciplina europea sui contratti pubblici, richiedendo conseguentemente la non applicazione della norma in analisi da parte delle amministrazioni. Questa affermazione, tuttavia, non ha tardato a suscitare critiche – vedasi G. ARENA, F. SCALVINI ET AL., *Il diritto del terzo settore preso sul serio*, 2019, p. 7, online: <https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2019/02/Il-diritto-del-Terzo-Settore-preso-sul-serio-Club55.pdf>; S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, in S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., p. 107 ss. e ID., *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 545 ss., spec. p. 558 ss. – e letture differenti, che attribuiscono all'art. 56 il ruolo di disposizione generalizzatrice dei principi affermati della giurisprudenza europea nei già menzionati casi *Spezzino* e *CASTA*, consentendo un affidamento “a pieno rimborso” che, a fronte di esigenze di universalità, solidarietà, efficienza economica e di adeguatezza del servizio da esternalizzare, possa avvenire in base a una procedura di selezione dell'operatore privato in deroga (e più “snella” rispetto) alla disciplina dei contratti pubblici; questa lettura è riscontrabile in F. SANCHINI, *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore*, cit., pp. 260-261; A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, cit., p. 160 ss.; ID., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., p. 185 ss.

³ In materia, M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 34 ss.; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 20.

⁴ In questo senso, anche i giudici amministrativi: “L'orientamento della giurisprudenza comunitaria è poi confluito, quale diritto vivente, nel c.d. Codice del Terzo settore approvato con d.lgs. 117 del 3.07.2017 che, per la prima volta, ha stabilito che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere ‘in via prioritaria’ oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti a una rete associativa di cui all'art. 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della

ma anche con le previsioni della dir. UE n. 2014/24/UE⁵ e, conseguentemente, del Codice dei contratti pubblici nazionale⁶.

L'interesse a menzionare questi istituti consegue dall'opportunità di giungere a una visione sistematica della disciplina del Titolo VII del Codice del Terzo settore: con gli art. 56 e 57, il legislatore sembra infatti individuare nella convenzione lo strumento ordinario di esternalizzazione dei servizi sociali (ulteriore e differente rispetto all'affidamento ai sensi del Codice dei contratti pubblici)⁷, contrapponendovi gli istituti contenuti nel precedente art. 55, cui paiono potersi attribuire, invece, fini diversi rispetto alla mera assegnazione dei materiali compiti prestazionali. L'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, pertanto, riconosce a coprogrammazione e coprogettazione il ruolo di strumenti primari per il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella definizione delle politiche e degli interventi volti al soddisfacimento dei diritti sociali degli individui, confermandoli quali meccanismi rivolti al perseguimento della massima estensione del principio di sussidiarietà orizzontale⁸.

normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione" (cfr. TAR Abruzzo-Pescara, sez. I, 30 ottobre 2017, n. 312).

⁵ Vedasi il già menzionato Considerando 28 e l'art. 10 dir. UE n. 2014/24.

⁶ Così il già richiamato art. 17, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 50/2016, il quale esclude espressamente dall'ambito di applicazione del Codice il trasporto sanitario di emergenza e urgenza (ma non il trasporto dei pazienti privo di tali caratteristiche). Ad essere particolarmente dibattuta, dunque, è la natura effettiva dei requisiti di urgenza ed emergenza, tali da legittimare la sottrazione dalla disciplina sui contratti pubblici; vedasi, *ex pluribus*, Cons. Stato, sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905 e TAR Calabria-Catanzaro, 20 giugno 2020, n. 425.

⁷ Quanto al carattere ordinario della convenzione quale strumento di esternalizzazione "extra disciplina appalti", va ammesso come il legislatore abbia limitato la portata soggettiva degli artt. 56 e 57 agli enti del Terzo settore di più spiccata matrice altruistica (le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale). Tuttavia, non si possono trascurare i dubbi di conformità con il diritto europeo che l'art. 57 (e, conseguentemente, anche l'art. 56) ha sollevato in chiave di discriminazione tra soggetti del Terzo settore, laddove tale articolo consente l'affidamento diretto, sottratto alle regole sui contratti pubblici, solo in favore delle associazioni di volontariato e non di altri soggetti *non profit*. Il più marcato carattere solidaristico degli enti volontaristici non sembra giustificazione sufficiente a legittimare la restrizione della portata soggettiva dell'art. 57, ciò in considerazione del fatto che l'art. 10, lett. h), dir. UE n. 2014/24 (e, di conseguenza, il succitato art. 17 del Codice dei contratti pubblici) esclude dal campo di applicazione della normativa europea i servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza svolti da (tutte) le "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro". Così, la questione della compatibilità dell'art. 57 d.lgs. n. 117/2017 con l'art. 10 ultimo citato è recentemente stata sollevata da due ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536 e ID., 3 marzo 2021, n. 1797, oggetto di commento da parte di S. PELLIZARI, *L'affidamento dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 621 ss.

⁸ Sui contenuti dell'art. 55, oltre a E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., ve-

Il primo comma di questo articolo, definendo i tratti generali comuni a entrambi gli strumenti di collaborazione, ribadisce numerosi profili già precedentemente portati alla luce⁹. La disposizione, infatti, si apre con un ricco elenco di principi, capace di comunicare plurimi aspetti degli istituti in questione. Oltre all'evidente mancanza del richiamo al principio di concorrenza, e allo scontato riferimento ai principi di sussidiarietà e cooperazione, la menzione dei principi di efficacia, efficienza, economicità, omogeneità e copertura finanziaria confermano quanto detto circa il ruolo che questo dialogo pubblico-privato può avere sia per la definizione degli interventi assistenziali meglio capaci di soddisfare le esigenze dei destinatari ultimi dell'azione sociale, sia in chiave di corretta gestione delle risorse pubbliche, considerati non solo i risparmi derivanti dal rivolgersi a soggetti che non includono il profitto tra "i costi" delle loro prestazioni, ma anche le sinergie che si possono creare combinando le risorse pubbliche con quelle che questi enti sono disposti a mettere in campo a fronte della comunanza di intenti con la pubblica amministrazione. Ancora, il riferimento a principi come l'autonomia organizzativa e regolamentare anticipa il fatto che la disciplina contenuta in questo articolo costituisce solo uno scheletro atto a legittimare il ricorso a questi istituti collaborativi, spettando poi alle singole amministrazioni plasmarli in relazione alle proprie esigenze¹⁰.

Guardando al profilo soggettivo, questi strumenti sono, da un lato, rivolti sostanzialmente a tutte le pubbliche amministrazioni, considerato il generale rin-

dasi anche L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 186 ss.; L. GALLO, *Art. 55*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO e P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore*, cit., p. 280 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 7 ss.; M. TIBERII, *Il settore "no profit" nella programmazione e gestione dei servizi pubblici*, in *Munus*, 2019, p. 575 ss.; L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 17 ss.; S. PELLIZZARI, *Le diverse forme di relazione pubblico-privata nell'organizzazione dei servizi sociali e di welfare*, cit., 2018, p. 9 ss.; F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, cit., p. 268 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, cit., p. 157 ss.

⁹ Art. 55, comma 1, d.lgs. n. 117/2017: "[i]n 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'art. 1, comma 2, del d.lgs. 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'art. 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".

¹⁰ Riguardo alla mancanza di una puntuale disciplina procedimentale, vedasi L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 191 ss. ed E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, cit., p. 163 ss.

vio ai soggetti di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, mentre, dall'altro, sono diretti al "coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore". Questo, se garantisce l'applicabilità degli istituti a tutto il panorama dei soggetti *non profit*, comunica una preclusione di coprogettazione e coprogrammazione ai soggetti *for profit*¹¹. Ciò, d'altra parte, pare trovare giustificazione nella più volte menzionata natura degli enti del privato sociale, la cui convergenza di fini con le pubbliche amministrazioni apre a dinamiche dialogate e condivise, piuttosto che a relazioni potenzialmente oppositive tipiche dei contesti in cui i privati agiscono con il fine primario della massimizzazione del proprio interesse al profitto¹². Dal punto di vista oggettivo, invece, gli istituti collaborativi sono chiamati a operare "nei settori di attività di cui all'art. 5" del Codice, ossia – come visto – in tutti quegli ambiti di interesse generale (ivi inclusa l'integrazione sociale dei migranti) ove gli enti del Terzo settore possono svolgere la propria azione, estendendo così la portata degli strumenti in analisi al di là del solo campo dei servizi sociali (a cui erano confinati in base alle previsioni della legge n. 328/2000 e del d.p.c.m. 30 marzo 2001)¹³.

Infine, sempre guardando al primo comma, particolarmente significativo è il richiamo al "rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241". Prima di tutto, questa affermazione può essere letta come un chiaro suggerimento a ricercare la natura di coprogettazione e coprogrammazione all'interno delle previsioni della legge sul procedimento¹⁴. In secondo luogo, il legislatore – riconoscendole quali istituti procedurali – parrebbe invitare a guardarle non tanto come meri meccanismi di esternalizzazione dei servizi sociali, ma come strumenti capaci di inserirsi e arricchire i processi finalizzati alla pianificazione, organizzazione e, da ultimo, affidamento degli interventi assistenziali tramite l'aggiunta di una struttura procedimentale ulteriore volta a ospitare il dialogo con il Terzo settore¹⁵.

¹¹ Così L. GORI, *op. ult. cit.*, p. 187; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 11.

¹² In argomento, da ultimo, vedasi A. FICI, *I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, cit., p. 62.

¹³ In questo senso, *ex pluribus*, L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 16. D'altro canto, basta scorrere l'elenco delle attività di interesse generale contenuto nel menzionato art. 5 per vedere come il riferimento ai servizi sociali sia limitato al primo punto, a cui poi si aggiungono prestazioni sanitarie, interventi a tutela dell'ambiente, azioni a tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, attività di formazione universitaria e postuniversitaria, ecc.

¹⁴ Proprio in questo senso, si è mossa la dottrina, come testimoniato da G. ARENA, F. SCALVINI ET AL., *Il diritto del terzo settore preso sul serio*, cit., p. 6, in cui gli Autori menzionano quale plausibile disciplina di riferimento quella dettata dagli artt. 11 e 12 legge n. 241/1990; proprio questi profili verranno sviluppati nelle prossime due sezioni.

¹⁵ Vedasi A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra p.a. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del*

Passando ai singoli strumenti, il comma 2 dell'art. 55 qualifica la coprogrammazione come un istituto finalizzato "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", confermando quanto già detto in relazione alla normativa sui servizi sociali e alla successiva Delibera Anac n. 32/2016 riguardo al ruolo che il confronto dialettico con il Terzo settore può avere nella corretta pianificazione dell'azione assistenziale, sotto i profili della comprensione delle esigenze dei destinatari ultimi dell'azione, dell'individuazione delle soluzioni volte a soddisfarle e della quantificazione delle risorse pubblico-private disponibili¹⁶. Ancora una volta, dunque, il dialogo con il *non profit* viene inquadrato come fonte di arricchimento per l'azione amministrativa, grazie a un coinvolgimento della società civile capace di apportare "risorse" ulteriori, laddove il termine risorse debba intendersi in senso ampio come *know-how*, capacità creative, apporti umani e finanziamenti aggiuntivi idonei ad accrescere qualità e quantità degli interventi assistenziali¹⁷.

Rispetto alle normative precedenti però, quello che veramente fa l'art. 55 è dare finalmente dignità di istituto giuridico autonomo alla coprogrammazione (come dimostra l'utilizzo esplicito del termine stesso di "coprogrammazione", quando precedentemente veniva indistintamente trattata come elemento della progettazione dei servizi sociali)¹⁸. Se ne generalizza la portata, dunque, consentendone l'applicazione anche al di là della sola pianificazione di zona *ex art.* 19 legge n. 328/1990, la quale, ai sensi del comma 1, resta ora modello di ispirazione attorno a cui strutturare le ulteriori procedure coprogrammate. In altre parole, ciò che l'art. 55 parrebbe attuare è una deroga espressa al divieto di parteci-

terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, cit., p. 47; L. GORI, La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A., cit., p. 187. Per un riferimento a più ampio respiro, non si può non richiamare S. CASSESE, L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato, cit., p. 601 ss. potendo ricondurre la coprogrammazione e la coprogettazione tra i "nuovi paradigmi" procedurali attorno a cui strutturare i rinnovati rapporti negoziati e dialogati tra amministrazione e amministrati.

¹⁶ In materia, vedasi L. GALLO, *Art. 55*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO e P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore*, cit., p. 284 ss.

¹⁷ In materia, il rinvio è naturalmente a quanto già detto nell'introduzione generale in relazione alle teorie di c.d. *New Governance* e *Participatory decision-making*, oltre che a quanto detto in precedenza in relazione al modello di amministrazione condivisa.

¹⁸ Basta guardare la delibera Anac n. 32/2016, in cui, come detto nel precedente capitolo, esiste una specifica sezione dedicata alla coprogettazione (sez. 5, pp. 10-11), ma non ne esiste una espressamente concernente la coprogrammazione (termine per l'appunto non utilizzato) essendo tale forma di partecipazione privata trattata nella sezione dedicata al più ampio tema de "La programmazione degli interventi da realizzare" (sez. 4, p. 7 ss.). Lo stesso, sempre come già descritto nel capitolo precedente, può dirsi in relazione al d.p.c.m. 30 marzo 2001, il quale parla esplicitamente di coprogettazione, dedicandovi apposito articolo (art. 7), ma non di coprogrammazione.

pazione nei procedimenti pianificatori e programmatori di cui all'art. 13 della legge n. 241/1990, che non andrebbe più ad operare nei confronti dei soggetti del Terzo settore¹⁹. D'altra parte, nessun obbligo di attivazione delle procedure di coprogrammazione sembra configurarsi in capo alle amministrazioni che intendano pianificare gli interventi negli ambiti di interesse generale ex art. 5 Codice del Terzo settore, questo conformemente a quegli spazi di discrezionalità – già menzionati in precedenza – che residuano in capo alle amministrazioni nell'applicazione del principio di sussidiarietà, comunque spettando sempre ad esse valutare se l'intervento solidale privato garantisca, nel caso specifico, un'azione amministrativa più efficiente²⁰.

Infine, se dall'art. 55 possono trarsi rilevanti indicazioni per quanto riguarda i caratteri generali dell'istituto della coprogrammazione, il Codice del Terzo settore non coglie l'occasione di definire puntualmente le regole attorno a cui dovrebbero strutturarsi il relativo procedimento e, conseguentemente, la natura della partecipazione privata alle decisioni dell'amministrazione, fatti salvi i menzionati rinvii alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e alle norme che disciplinano alcuni specifici procedimenti pianificatori già esistenti. Da un lato, questo ha suscitato più di una perplessità, anche considerata la lontananza dell'istituto dai tradizionali modelli di azione amministrativa, la cui effettiva implementazione avrebbe potuto essere supportata da una disciplina più precisa, capace di guidare i

¹⁹ In questo senso, M. TIBERII, *Il ruolo degli enti no profit nell'attività pubblica di programmazione e co-progettazione*, in *Amministrativ@mente*, 2019, p. 90 ss. Ancora, per una riflessione, collegata anche a casi concreti, di come la normativa speciale – ivi inclusa quella dell'art. 55 del Codice del Terzo settore – vada a derogare al divieto di cui all'art. 13 legge n. 241/1990 generando forme di dialogo tra società civile e amministrazione in sede di pianificazione e programmazione, vedasi P. PANTALONE, *Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 43 ss. Ancora, per un'ulteriore analisi del divieto di partecipazione all'attività pianificatoria e programmatrice della pubblica amministrazione, vedasi G. DE GIORGI CEZZI, *La L.R. n. 20/01: punti fermi e percorsi di sviluppo*, in G. DE GIORGI CEZZI, S. MININANNI e P.L. PORTALURI (a cura di), *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia*, Napoli, 2008, p. 113 ss. Infine, per una più ampia riflessione sul regime giuridico degli atti amministrativi generali – quali quelli pianificatori e programmatori – ivi inclusi i profili di partecipazione procedimentale degli amministrati, vedasi M. RAMAJOLI e B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 53 ss.

²⁰ La discrezionalità nell'attivazione dello strumento di amministrazione condivisa opera tanto per la coprogrammazione, quanto per la coprogettazione; così, in dottrina, vedasi F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo dalla riforma del terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, cit., p. 89 e L. GILLI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 18. Non mancano, tuttavia, le letture favorevoli a una natura obbligatoria degli istituti in analisi; vedasi F. SCALVINI, *Una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 2 e ID., *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, cit., p. 275.

singoli enti pubblici nella sua attuazione²¹. Dall'altro, l'essenzialità dell'impianto normativo è vista come occasione per consentire alle pubbliche amministrazioni di adattare la procedura dialogata alla pluralità di ambiti in cui può essere chiamata a trovare piena attuazione – in sostanza, i ben ventisei campi di interesse generale elencati all'art. 5 del Codice – così da assicurare sempre l'adeguato “coinvolgimento attivo” degli enti del Terzo settore²².

Giungendo alla coprogettazione, il comma 3 la qualifica come “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 al comma 2”. Sicché, nonostante la stringatezza della disposizione, non poche indicazioni si possono desumere da essa. Prima di tutto, rispetto alla coprogettazione prevista dal d.p.c.m. 30 marzo 2001, la nuova disciplina del 2017 opera un'ulteriore generalizzazione dell'istituto, non essendo più circoscritto a interventi innovativi e sperimentali, ma a tutti gli ambiti di attività di cui all'art. 5 del Codice. Ancora, il rimando conclusivo all'istituto di coprogrammazione evidenzia l'interconnessione tra i due strumenti, con un legislatore delegato che suggerisce l'importanza di un coinvolgimento senza soluzione di continuità degli enti del Terzo settore nella materia del soddisfacimento dei diritti sociali, che vada dalla “presa in carico” di questi diritti da parte dell'amministrazione, chiamata a pianificare le linee di azione atte a soddisfarli in collaborazione con il privato sociale, all'ideazione e successiva erogazione delle singole prestazioni assistenziali, da svolgersi con il benefico apporto degli operatori del *non profit*²³. Questo, almeno ad avviso di chi scrive, senza però introdurre corrispondenza biunivoca tra coprogrammazione e coprogettazione (per cui la seconda potrebbe esistere solo se preceduta dalla prima), che rischierebbe di limitare irragionevolmente il campo di operatività di entrambi gli istitu-

²¹ In tal senso L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 18. Per un possibile modello di procedimento di coprogrammazione, vedasi L. GALLO, *I nuovi strumenti di collaborazione fra PA ed enti di terzo settore alla prova dell'evidenza pubblica*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 30.

²² In questo senso, vedasi L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 191 e F. SCALVINI, *Una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 23.

²³ In materia, L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 189; L. GALLO, *I nuovi strumenti di collaborazione fra PA ed enti di terzo settore alla prova dell'evidenza pubblica*, cit., p. 31; F. SCALVINI, *Co-programmazione, coprogettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, cit., p. 270; ma anche la Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Codice del Terzo settore. Coinvolgimento degli Enti del Terzo settore nei rapporti con gli enti pubblici*, (p. 3) indirizzata all'Anac nell'ambito dei lavori di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione che porteranno alla Richiesta di parere al Consiglio di Stato di cui si tratterà in seguito; la Nota è reperibile online: <https://www.anti-corruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/RegolazioneContratti/Nota%20Ministero%20del%20Lavoro.pdf>.

ti²⁴. Da un lato, la coprogrammazione dovrebbe poter riguardare anche servizi che, in seguito, l'amministrazione sceglierà di esternalizzare secondo dinamiche "concorrenziali", in quanto ritenute più efficienti per il caso specifico²⁵. Dall'altro lato, la coprogettazione dovrebbe poter operare anche in assenza di una precedente programmazione congiunta, quale "ravvedimento" di un'amministrazione che si convinca delle possibili utilità conseguenti a un dialogo con il privato sociale quanto meno nel momento dell'ideazione degli specifici interventi.

In riferimento a quest'ultimo profilo, poi, il comma 3 contiene quello che sembra un chiaro riconoscimento della natura dialogica (e non di affidamento) della coprogettazione. Invero, il fatto che essa sia "sicuramente" finalizzata alla definizione di specifici progetti di servizio o di intervento, ma solo "eventualmente" alla realizzazione di esse, suggerisce chiaramente lo iato tra la fase di concertazione pubblico-privata rispetto alla successiva fase di esternalizzazione, in cui verrà scelto l'operatore cui affidare la prestazione, con ciascuna di esse che sia capace di esistere autonomamente, in quanto indirizzata a differenti fini. Sembra dunque delinarsi un allontanamento dal modello proposto dall'Anac, con la propria Delibera n. 32/2016, in cui la coprogettazione sia semplice fase di un unico procedimento finalizzato all'esternalizzazione del servizio, confinata a un dialogo tra l'amministrazione e un solo operatore privato – quello già selezionato quale futuro affidatario del servizio – volto a migliorare gli aspetti di dettaglio del progetto individuale già scelto come "vincitore".

Ciò che si potrebbe prospettare, dunque, è la coesistenza di due procedimenti, distinti ma collegati²⁶, con il primo (quello di ideazione condivisa) in cui

²⁴ In senso contrario si è espressa altra parte della dottrina, tra cui così M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 9; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, cit., p. 159 ss. e L. GILLI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 18.

²⁵ La coprogrammazione, d'altra parte, diverrebbe strumento di razionalizzazione ed efficientamento anche nella materia appalti, in conformità con il ruolo riconosciuto dal d.lgs. n. 50/2016 alla pianificazione dei contratti pubblici; in materia vedasi, di recente, R. DIPACE, *Pianificazione, programmazione e progettazione*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 305 ss. e, per una lettura critica sull'evoluzione della portata della progettazione dal Codice del 2006 a quello del 2016, A. BARONE, *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.

²⁶ Sulla nozione di procedimenti collegati vedasi, su tutti, G. MORBIDELLI, *Procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 589 ss.; R. VILLATA e G. SALA (voce), *Procedimento amministrativo*, cit., p. 574 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, p. 216 ss. Il carattere eventuale della connessione tra coprogettazione e realizzazione dell'opera evidenzia come il procedimento di progettazione congiunta possa (astrattamente) avere forma compiuta in sé ed esistere indipendentemente dal successivo procedimento di esternalizzazione mediante convenzione il quale, a sua volta, potrebbe avere luogo anche in ipotesi in cui non si sia fatto ricorso a previa coprogettazione. D'altro canto, se all'esito della coprogettazione si deciderà – come plausibile che sia – di procedere all'esternalizzazione, allora il primo procedimento andrebbe a costituir-

i soggetti ammessi alla procedura discutono congiuntamente tra di loro e con la pubblica amministrazione i caratteri del singolo intervento, e il secondo diretto all'effettivo affidamento, in cui l'amministrazione sceglie tra i vari operatori e i vari progetti, come evolutisi nella fase dialogica, quello con cui stipulare la convenzione di esternalizzazione, in quanto ritenuto più capace di soddisfare l'interesse pubblico²⁷. Il comma 4 dell'art. 55, poi, fornisce alcune indicazioni di

re il presupposto dell'altro, derivando da esso l'oggetto (oltre che, razionalmente, anche i soggetti ammessi a parteciparvi, come si dirà in seguito). Quanto detto esclude allo stesso tempo che la coprogettazione possa qualificarsi come subprocedimento del procedimento di esternalizzazione, proprio perché il rapporto di eventualità tra gli stessi dimostra la possibilità dell'uno di stare senza l'altro (così, M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, pp. 212-213, in riferimento alla nozione di subprocedimento).

²⁷ A ben vedere, l'opportunità di dar luogo a una separazione tra il momento del dialogo e quello dell'affidamento, al fine di massimizzare l'apporto partecipativo e innovativo dei soggetti privati, trova conferma nella necessità di differenziare pienamente la coprogettazione dai diversi istituti previsti dalla disciplina dei contratti pubblici che, pur introducendo spazi di interlocuzione tra amministrazione appaltante e operatori economici nella fase di progettazione del servizio posto a oggetto della gara, fanno salva una dimensione più prettamente concorrenziale nei rapporti pubblico-privati e tra gli operatori partecipanti alla selezione. Tra questi istituti, si può menzionare il dialogo competitivo, introdotto in Italia dal d.lgs. n. 163/2006 come procedura basata sullo scambio di informazioni tra soggetto pubblico e operatori economici al fine di definire le soluzioni più idonee per soddisfare le necessità dell'amministrazione oggetto della contrattazione. Questa finalità viene perseguita con una procedura in cui la selezione dell'aggiudicatario finale del contratto avviene all'esito della fase dialogata con gli operatori ammessi alla gara. Il fatto che si tratti di un procedimento unico, il cui scopo sia quello di selezionare il privato cui affidare l'erogazione del servizio o la realizzazione dell'opera, finisce, però, per esacerbare i caratteri economici e concorrenziali dei rapporti fra le parti, limitando la possibilità di un'azione condivisa tra amministrazione e Terzo settore in un'ottica più conforme a un contesto solidale e sussidiario, quale quello in cui dovrebbe inserirsi la coprogettazione. Ciò emerge, come già accennato nel capitolo precedente (sez. 2.1), dal fatto che all'amministrazione è consentito solamente instaurare un "dialogo verticale" con i singoli soggetti privati, i quali – più che essere coinvolti nelle scelte dell'amministrazione – offrono la loro *expertise* per convincere il soggetto pubblico a sceglierli come aggiudicatari del contratto. Allo stesso tempo, nel dialogo competitivo, sussiste una preclusione alle forme di "comunicazione orizzontale" fra gli operatori privati, ragionevolmente esclusa a fronte dell'assenza di una comune tensione al soddisfacimento di un interesse condiviso e invece operante a tutela degli interessi economici e competitivi dei singoli concorrenti (vedasi art. 64, comma 7, d.lgs. n. 50/2016). Introdurre un procedimento autonomo, finalizzato al dialogo pubblico-privato, potrebbe invece consentire di attenuare le dinamiche di competizione per l'affidamento del servizio e delle eventuali risorse pubbliche (innegabilmente presenti anche fra gli enti del Terzo settore, per quanto non dovrebbero essere forza motrice delle loro azioni), rimandandole alla successiva procedura di selezione per l'esternalizzazione, e legittimando, in sede di progettazione congiunta, l'avverarsi di un più ampio dialogo orizzontale e verticale fra enti *non profit* e tra enti *non profit* e amministrazione, fondato sulla comunanza dell'obiettivo finale della loro azione; su quest'ultimo tema si tornerà nella terza sezione del presente capitolo. In materia di dialogo competitivo, invece, vedasi, *ex pluribus*, F. SCARAMUZZA, *Dialogo competitivo*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., p. 495 ss.; R. CARANTA e D.C. DRAGOS, *La mini rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2014, p. 497 ss.; B. RAGANELLI, *Il dialogo competitivo dalla direttiva 2004/18/CE al Codice dei contratti: verso una maggiore flessibilità dei rap-*

massima su come la coprogettazione sia chiamata a svolgersi, dovendosi essa conformare ai principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, suggerendo allo stesso tempo l'esistenza di un "filtro all'ingresso" del procedimento, ovvero di un meccanismo di selezione degli operatori privati da ammettersi alla fase di coamministrazione esercitato dall'ente pubblico titolare del procedimento; un filtro che, come si vedrà nelle prossime pagine, dovrà operare nel rispetto dei principi sopra menzionati, in un'ottica di garanzia tanto per gli interessi privati, quanto per gli interessi pubblici.

2. *La sintesi degli opposti: l'evidenza pubblica "solidarizzata", ovvero come ricondurre il binomio "coprogettazione e convenzione" all'art. 12 legge n. 241/1990*

Partendo dall'idea di coprogettazione come procedimento collegato e presupposto a quello di esternalizzazione mediante convenzione – e lasciando alla sezione successiva l'indagine sulla natura del momento di coprogettazione in sé per sé –, prima esigenza è quella di legittimare appieno l'esistenza di questo binomio procedimentale destinato all'ideazione, prima, e all'affidamento, poi, dei servizi sociali quale alternativa alle esternalizzazioni "di mercato"²⁸. Come già

porti tra pubblico e privato, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 127 ss.; S. VINTI, *Il dialogo competitivo: troppo rigido nella fase creativa, poco regolato in quella comparativa*, in C. FRANCHINI e F. TEDESCHINI (a cura di), *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, Torino, 2009, p. 137 ss.; G. FIDONE, *Dalla rigidità della legge Merloni al recepimento del dialogo competitivo: il difficile equilibrio tra rigore e discrezionalità*, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 3971 ss.; M. CLARICH, *Il dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, in Aa.Vv., *Il dialogo competitivo e i possibili riflessi sul Partenariato Pubblico-Privato*, Roma, 2006, p. 35 ss.; C. CONTESSA e N. DE SALVO, *La procedura di dialogo competitivo fra partenariato pubblico/privato e tutela della concorrenza*, in *Urb. app.*, 2006, p. 501 ss.; F. FRACCHIA e L. CARROZZA, *Il difficile equilibrio tra flessibilità e concorrenza nel dialogo competitivo disciplinato dalla Direttiva 2004/2018/CE*, in *www.giustamm.it*, 2005, p. 1124 ss.; A. MASSERA, *Il partenariato pubblico-privato e il diritto europeo degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 1201 ss.

²⁸ Si noti che le seguenti riflessioni riguardano in prima battuta il procedimento di esternalizzazione per convenzione il quale, essendo direttamente volto alla selezione del soggetto cui assegnare l'erogazione delle prestazioni materiali, entra in "conflitto diretto" con i meccanismi di affidamento previsti dal Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, seguendo l'ipotesi ricostruita per cui la coprogettazione è procedimento collegato ad esso, legittimare l'esternalizzazione mediante convenzione significa anche creare uno spazio di operatività sostanziale per la progettazione congiunta pubblico-privata degli interventi assistenziali. Questo problema non si pone, naturalmente, in relazione alla coprogrammazione, la cui connessione con il momento dell'esternalizzazione è necessariamente più tenue, al punto da non sollevare problematiche in tema di compatibilità con la normativa in materia di contrattazione pubblica, come anche dimostrato dalla mancata considerazione dell'istituto da parte del Consiglio di Stato nel più volte richiamato parere n. 2052/2018.

affermato, sostenerne l'attuabilità sino al limite della pienezza dei rimborsi pubblici garantirebbe un più netto riequilibrio tra le tensioni solidali e quelle economico-concorrenziali nell'ambito della partecipazione privata al sistema dei servizi sociali, facendo in modo che l'intervento pubblico possa effettivamente "favorire" (secondo l'accezione positiva del termine) l'azione privata volta al soddisfacimento degli interessi della collettività, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Una via per arrivare all'equilibrio degli opposti – concorrenza e solidarietà²⁹ – potrebbe così giungere dal riconoscere un comune fondamento teorico alla base degli strumenti dei due Codici, i quali – pur preservando le proprie differenze – possono trovare un terreno di dialogo nella nozione di evidenza pubblica. Infatti, per quanto questa espressione venga spesso usata come sinonimo delle procedure di selezione del contraente privato definite dal Codice dei contratti pubblici, la sua portata è assai più ampia, come ben chiaro nelle opere di chi, per primo, ha concepito questo istituto³⁰. Con esso si vanno a racchiudere una pluralità di procedimenti, non necessariamente omogenei e disciplinati in modo più o meno specifico dal diritto positivo, diretti a garantire un momento pubblicistico volto alla manifestazione, verso l'esterno, del processo di formazione della volontà contrattuale della pubblica amministrazione³¹. D'altro canto, già da (molto) prima dell'introduzione dei moderni Codici dei contratti pubblici, la scelta dei contraenti delle pubbliche amministrazioni era stata assoggettata a una specifica disciplina procedimentale³², capace di distinguerla dall'attività amministrativa ordinaria e diretta ad assicurare l'imparzialità dell'amministrazione, la pubblicità della procedura, nonché la conoscibilità e la controllabilità

²⁹ Sull'esigenza di trovare un punto di conciliazione tra concorrenza e solidarietà, vedasi G. GRISI, *Diritti e coesione sociale*, in *Persona merc.*, 2015, p. 15 ss. (spec. p. 18), in cui l'Autore usa il termine "concorrenza umanizzata", ma anche S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013, p. 67 ss. e S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"*, cit., p. 75 ss. Prima ancora, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., pp. 18-19.

³⁰ Il riferimento, naturalmente, è a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., II, p. 363 ss.

³¹ Per una riflessione sul concetto di evidenza pubblica, come articolatosi a partire dal pensiero gianniniano, vedasi F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, cit., p. 5 ss., F. GOISIS, *Principi in tema di evidenza pubblica e di rinegoziazione successiva del contratto: conseguenze della loro violazione sulla serie pubblicistica e privatistica, autotutela e riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 815 ss.; S.S. SCOCA, *Evidenza pubblica e contratto: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2008, (spec. p. 73 ss.); S. VALAGUZZA, *L'evidenza pubblica come criterio di interpretazione restrittiva della giurisdizione amministrativa negli appalti sotto soglia: alcune perplessità*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 501 ss. Per un'approfondita riflessione sulla natura pubblicistica del procedimento di esternazione della volontà contrattuale della pubblica amministrazione, vedasi G. GRECO, *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato*, Milano, 1984, p. 17 ss.

³² Il riferimento, dal punto di vista normativo, è all'Allegato F della legge 20 marzo 1865, n. 2248, poi seguito dal r.d. 18 novembre 1923, n. 2240 (c.d. legge generale di contabilità dello Stato).

dell'azione pubblica, così da operare a garanzia di un utilizzo delle risorse “dei contribuenti” che fosse effettivamente mirato al miglior soddisfacimento possibile dell'interesse pubblico perseguito nel caso concreto³³.

Con l'espansione dell'area di influenza del diritto europeo si è assistito, tuttavia, a un mutamento di prospettiva. Al di là del fatto – sopra accennato – che la portata quasi totalizzante della disciplina sovranazionale in materia di contratti pubblici ha spinto a considerare (impropriamente) coincidenti la nozione dell'evidenza pubblica con le regole frutto della recezione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie, quello che si è verificato a partire dagli anni '90 del secolo scorso è stato un cambiamento di *ratio* nell'evidenza pubblica stessa³⁴. È noto, infatti, che il principio concorrenziale sia divenuto guida della contrattazione pubblica, come da ultimo testimoniato dal vigente d.lgs. n. 50/2016, che, nell'articolo definente i principi per l'aggiudicazione degli appalti, richiama l'amministrazione al rispetto della concorrenza in due distinti commi³⁵. Ciò non toglie che la dottrina più attenta ha notato come il riferimento sovranazionale alla concorrenza rischi di avere una funzione meramente evocativa, divenendo la sintesi di principi (di parità di trattamento, imparzialità, trasparenza, pubblicità e proporzionalità) che hanno comunque da sempre caratterizzato l'evidenza pubblica per come concepita nell'ordinamento italiano³⁶. A cambiare, infatti, è la prospettiva con cui questi principi operano: essi non sono più concepiti

³³ Il fatto che, in relazione alla legislazione di fine XIX e inizio XX secolo, l'interesse prevalentemente perseguito tramite la disciplina della contrattazione pubblica fosse di matrice economica trova conferma nella collocazione delle principali norme in materia all'interno della legge sulla contabilità dello Stato, come indicato nella precedente nota (per una ricognizione della portata dell'evidenza pubblica nel contesto precedente alla Costituzione, vedasi S.S. SCOCA, *I principi dell'evidenza pubblica*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti di appalto pubblico*, Milano, 2010, p. 289 ss.). Questa, d'altra parte, è un'impostazione che non ha perso di rilievo nemmeno nella seconda metà del '900, apparendo i principi ivi affermati (*favor participationis*, *par condicio*, pubblicità, economicità dell'agire amministrativo) comunque riconducibili a imparzialità e buon andamento, come riconosciuti, in relazione alla pubblica amministrazione, all'interno della Costituzione del 1948; così F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, cit., p. 15 e R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, p. 409.

³⁴ Il riferimento è ai primi interventi comunitari diretti a sistematizzare la disciplina degli appalti pubblici, ossia alle dir. CEE nn. 93/36 (sulle forniture nei settori ordinari), 93/37 (sui lavori nei settori ordinari), 92/50 (sugli appalti pubblici di servizi) e 93/38 (sull'aggiudicazione nei cc.dd. settori esclusi), poi seguite dalle dir. CE nn. 2004/17 e 2004/18 e, da ultimo, dalle dir. UE nn. 2014/23, 2014/24 e 2014/25.

³⁵ Si veda art. 30 d.lgs. n. 50/2016: “1. [...] Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza [...] 2. Le stazioni appaltanti non possono limitare in alcun modo artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o, nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni, compresa la stima del valore, taluni lavori, forniture o servizi.”

³⁶ Così M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, cit., p. 197 ss.

(esclusivamente) come garanti dell'economicità della scelta amministrativa, ma come strumenti posti in primo luogo a tutela del diritto degli operatori del mercato di formulare una proposta che sia adeguatamente presa in considerazione dal soggetto pubblico³⁷.

Il modo in cui tale diritto è tutelato, ossia il procedimento con cui dare attuazione ai principi in questione, non è tuttavia uniforme all'interno della stessa disciplina dettata dal legislatore sovranazionale (e nazionale, conseguentemente), essendo procedure a evidenza pubblica quelle regolate dalle puntuali e articolate previsioni riguardanti i contratti sopra-soglia, quelle vincolate solo alla sintetica disciplina prevista per i contratti esclusi o sotto-soglia³⁸ o, ancora, l'insieme più snello di regole che, all'interno dello stesso Codice dei contratti pubblici, disciplina il settore speciale dei servizi sociali. Dunque, se sistemi normativi di portata differente sono considerati capaci di assicurare il rispetto dei principi di parità di trattamento, imparzialità, trasparenza, pubblicità e proporzionalità, così da ricadere nell'ambito dell'evidenza pubblica, allora non può non riconoscersi che di evidenza pubblica si possa parlare anche in relazione agli strumenti previsti dal Titolo VII del Codice del Terzo settore³⁹.

D'altro canto, che parità di trattamento, imparzialità, trasparenza, pubblicità ed economicità debbano informare anche i procedimenti previsti dal d.lgs. n. 117/2017 trova letterale conferma nel Titolo VII del Codice stesso. Come detto, infatti, i principi in questione sono oggetto di esplicito richiamo in riferimento

³⁷ Così F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, cit., p. 18 ss.; S.S. SCOCA, *I principi dell'evidenza pubblica*, cit., p. 294 ss.; C. FRANCHINI, *Pubblico e privato nei contratti delle amministrazioni*, in C. FRANCHINI e F. TEDESCHINI (a cura di), *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, cit., p. 1 ss. (spec. p. 3); S. VALAGUZZA, *L'evidenza pubblica come criterio di interpretazione restrittiva della giurisdizione amministrativa negli appalti sotto soglia: alcune perplessità*, cit., p. 501 ss.

³⁸ Il riferimento è, dal punto di vista normativo, all'art. 4, in materia di contratti esclusi, per cui il loro affidamento "avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica" e all'art. 36, per i contratti sotto-soglia, che, facendo rinvio ad altri articoli, richiama i principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione, prevenzione dei conflitti di interessi, oltre che di sostenibilità energetica e ambientale; vedasi anche Anac, delibera 26 ottobre 2016, n. 1097 (Linee Guida n. 4, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"). Dal punto di vista dottrinale, argomentazioni in tema di riconducibilità all'evidenza pubblica anche dei contratti sotto-soglia ed esclusi sono contenute, rispettivamente, in S. VALAGUZZA, *L'evidenza pubblica come criterio di interpretazione restrittiva della giurisdizione amministrativa negli appalti sotto soglia: alcune perplessità*, cit., p. 501 ss. e C. BENETAZZO, *Concessioni di beni pubblici e tutela della concorrenza*, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 1463 ss.

³⁹ Per una prima riflessione in materia, vedasi L. GALLO, *I nuovi strumenti di collaborazione fra PA e enti di terzo settore alla prova dell'evidenza pubblica*, cit., p. 26 ss.

alle convenzioni ex artt. 56 e 57, ossia gli istituiti ivi previsti che sono effettivamente volti alla scelta del soggetto privato cui affidare l'erogazione del servizio da esternalizzarsi. Qualora, poi, le convenzioni siano precedute da un procedimento di coprogettazione, l'art. 55, comma 4, conferma come anch'esso debba essere soggetto ai medesimi principi⁴⁰, richiedendo il ricorso a meccanismi (su tutti, la pubblicazione di un avviso di interesse, con cui rendere nota la volontà pubblica di procedere a coprogettazione, i criteri di ammissione della procedura, gli obiettivi della stessa, un progetto di massima, ecc.) che diventano essenziali per garantire che sia assicurata l'evidenza pubblica, soprattutto nel momento in cui i soggetti che partecipano alla coprogettazione saranno quelli che potranno intervenire nel successivo momento di selezione per l'affidamento⁴¹.

Infine, ultima garanzia dell'instaurazione di un effettivo e paritario confronto fra gli operatori economici è conseguenza del fatto che, ogni qual volta l'affidamento del servizio è accompagnato dall'attribuzione di un ausilio finanziario, si ricadrebbe necessariamente nell'ambito di applicazione dell'art. 12 legge n. 241/1990⁴². In base ad esso, l'erogazione di sovvenzioni pubbliche – da intendersi come atti amministrativi aventi ad effetto l'attribuzione, senza obbligo di restituzione, di una somma di denaro pubblico o di altro bene economicamente valutabile⁴³ – presuppone la predeterminazione da parte delle amministrazioni

⁴⁰ Di necessario rispetto dei principi di concorrenzialità e *par condicio competitorum* anche nell'ambito degli istituti ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017 parla E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, cit., pp. 171-172.

⁴¹ Tale soluzione, suggerita anche da G. MAROCCHI, *Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione*, cit., p. 4 ss. (spec. p. 6), appare ragionevole sotto plurimi punti di vista. In primo luogo, sono i progetti iniziali di questi operatori che si sono effettivamente evoluti in seguito al dialogo pubblico-privato, arricchendosi sulla base degli apporti forniti dagli altri enti del Terzo settore partecipanti alla procedura dialogata e plasmandosi attorno alle richieste della pubblica amministrazione. In secondo luogo, solo una garanzia di corrispondenza tra i soggetti che hanno coprogettato e quelli che potranno partecipare al successivo momento di selezione incentiva, da parte degli Enti del Terzo settore, l'investimento delle proprie risorse (soprattutto in termini di tempo e personale) sin dalla fase di progettazione congiunta, scoraggiando condotte di *free-riding* da parte di chi intervenisse solo nella fase di selezione senza spendersi nella precedente collaborazione con l'amministrazione.

⁴² Chiara, in questo senso, la Relazione illustrativa dello schema del Codice del Terzo settore (reperibile online: http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0417_F001.pdf&leg=XVII; vedasi spec. p. 18); in dottrina, F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, cit., p. 511; S.A. FREGO LUPPI, *L'affidamento e la gestione dei servizi di interesse generale*, cit., p. 11; L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 194.

⁴³ Tale definizione è tratta da G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967, p. 108, opera tuttora chiave in materia di ausili finanziari pubblici. Lo stesso contributo mette in luce la pluralità di termini usati in relazione a tali ausili e la conseguente incertezza, oltre che terminologica, anche di delimitazione oggettiva dell'istituto in analisi, in relazione al quale l'Autore sceglie di usare il termine "sovvenzione" come espressivo di una categoria giuridi-

precedenti dei criteri e delle modalità a cui le stesse devono attenersi nell'individuare i beneficiari di tali ausili⁴⁴. Così, qualora l'amministrazione sia titolare di margini di discrezionalità nell'effettuare la selezione o, in ogni caso, quando la limitatezza delle risorse impone una scelta comparativa, la fissazione di tali parametri diviene necessaria, a pena di invalidità, per garantire la correttezza dell'azione amministrativa, la sua controllabilità da parte dei giudici e, in generale, per renderla assoggettabile a una forma di controllo diffuso da parte dei soggetti esclusi dai vantaggi⁴⁵.

Da un lato, dunque, quanto detto rende evidente la riconducibilità delle ipotesi di affidamento dei servizi sociali dietro versamento di una somma (capace di coprirne i costi) all'interno del campo di applicazione dell'art. 12: il versamento, infatti, non è diretto ad assicurare un compenso per una prestazione ad esso equivalente da parte di un operatore economico, bensì è volto a incentivare un'attività di pubblico interesse che l'organizzazione privata sceglie di svolgere non in quanto remunerata, ma perché conforme ai propri fini istituzionali⁴⁶.

Dall'altro lato, il contenuto dell'articolo ha portato la dottrina a riconoscerlo come "esemplare manifestazione" dei principi che regolano l'azione amministrativa, quali quelli di imparzialità, trasparenza, pubblicità, legalità, economicità, tutela dell'affidamento, prevedibilità e certezza delle decisioni pubbliche⁴⁷. In-

ca generale. D'altro canto, queste incertezze si riflettono anche nel testo dell'art. 12 che, per garantirsi una portata sufficientemente onnicomprensiva, elenca una pluralità di figure riconducibili alla suddetta nozione generale di sovvenzione (art. 12 legge n. 241/1990: "1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi."). Per una visione sintetica della teoria dell'Autore citato in apertura della presente nota, vedasi anche E. CROCI e G. PERICU (voce), *Sovvenzioni (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLIII, 1990, p. 243 ss.

⁴⁴ In relazione all'art. 12 legge n. 241/1990, vedasi F. GIGLIONI, *Art. 12*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 669 ss.; A. CIOFFI, *La predeterminazione dei criteri nelle concessioni di vantaggi economici*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., p. 429 ss.; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di) *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 572 ss.; ID., *La disposizione dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Alberto Romano*, III, Napoli, 2011, p. 2134 ss.; D. VAIANO, *Art. 12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in A. BARTOLINI, S. FANTINI e G. FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2009, p. 324 ss.

⁴⁵ Così F. GIGLIONI, *Art. 12*, cit., 672; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 575; D. VAIANO, *Art. 12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 326.

⁴⁶ Sulle finalità delle sovvenzioni quale strumento per indirizzare l'attività privata verso il perseguimento di interessi pubblici, vedasi G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, cit., p. 217 ss.

⁴⁷ L'espressione "esemplare manifestazione" è usata da F. GIGLIONI, *Art. 12*, cit., p. 670, ma

fatti, la predeterminazione dei criteri di partecipazione e selezione implica lo svolgimento di un procedimento comparativo di scelta del beneficiario la cui esplicitazione, come detto, è volta ad assicurare l'effettiva posizione di equidistanza del soggetto pubblico rispetto ai partecipanti alla procedura⁴⁸. Ancora, la pubblicità dell'avvio della procedura, nonché dei criteri di partecipazione e selezione diventano espressione di un *favor participationis* che consenta a tutti gli interessati di venire a conoscenza dell'iniziativa pubblica⁴⁹. Infine, la predeter-

anche tutti gli altri Autori che hanno analizzato l'articolo in questione lo hanno considerato espressione dei succitati principi; vedasi A. CIOFFI, *La predeterminazione dei criteri nelle concessioni di vantaggi economici*, cit., p. 429; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 576 ss.; D. VAIANO, *Art. 12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 327 ss. In senso analogo si è poi espressa la giurisprudenza; *ex pluribus*, TAR Liguria, sez. II, 16 dicembre 2020, n. 911; Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2019, n. 5319; TAR Liguria, sez. II, 30 novembre 2018, n. 935; ancora, particolarmente chiara è TAR Lazio-Roma, sez. II, 13 gennaio 2017, n. 622, per cui “[l]a giurisprudenza ha, infatti, già da tempo affermato che i principi generali in materia di sovvenzioni pubbliche posti dall’art. 12 della legge n. 241 del 1990 implicano il rispetto della *par condicio* tra i possibili destinatari delle sovvenzioni e la tutela dell’affidamento dei richiedenti i benefici, in quanto rivolti ad assicurare la trasparenza della azione amministrativa (TAR Lazio-Latina, n. 438 del 2012; TAR Puglia-Lecce, n. 1842 del 2011). La *ratio* della disposizione di cui all’art. 12 della legge n. 241 del 1990 è quella di garantire la trasparenza dell’azione amministrativa. È, quindi, necessario che l’attività dell’Amministrazione non solo sia preceduta da un’adeguata pubblicizzazione dell’avvio del procedimento, ma risponda a criteri di carattere oggettivo che precedano il singolo provvedimento (Consiglio di Stato n. 1552 del 2015; n. 1373 del 2015). L’attribuzione di vantaggi economici richiede, quindi, una particolare trasparenza al fine di garantire la legittimità dell’azione amministrativa e di rispettare, nell’assegnazione delle singole erogazioni, i principi di imparzialità della Amministrazione e di uguaglianza formale e sostanziale di cui all’art. 3 della Costituzione”.

⁴⁸ Così D. VAIANO, *op. ult. cit.*, p. 328, che a sua volta riporta le posizioni della giurisprudenza amministrativa in materia (oltre alle sentenze ivi citate, vedasi anche Trga Trento, sez. un., 14 giugno 2018, n. 136 e Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2015, n. 1373). Si veda, poi, G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 3729 ss. (spec. p. 3765 ss.), in cui l’Autore ricostruisce un modello di procedimento volto all’erogazione dei sussidi utilizzando come spunto quanto previsto dal d.lgs. n. 31 marzo 1998, n. 123 (“Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell’art. 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59”) e attribuendo particolare enfasi alla comunicazione, accessibile a tutti i possibili interessati, della volontà dell’amministrazione di procedere all’elargizione dei sussidi sulla base di criteri e modalità analogamente resi pubblici, nonché al successivo svolgimento di una procedura comparativa.

⁴⁹ Così S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 580. Si tenga presente che, se nel testo originale dell’art. 12 era espressamente richiesta la pubblicazione dei criteri e delle modalità di selezione del beneficiario privato, la formulazione attuale non contempla più tale obbligo di pubblicità. Il suo venir meno nell’art. 12, tuttavia, non ha significato la sua scomparsa all’interno del nostro ordinamento giuridico: infatti, è stato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a modificare il contenuto dell’art. 12, ed è lo stesso decreto che, all’interno del suo articolo 26, ripropone, amplia e specifica gli obblighi di pubblicità in questione. Li ripropone nel comma 1, laddove ribadisce l’obbligo di procedere alla pubblicazione dell’atto che fissa criteri e modalità di selezione dei beneficiari, e nel comma 3, laddove conferma espressamente che il rispetto di tale

minazione di criteri e modalità agisce come autolimitazione della discrezionalità di cui è titolare il soggetto pubblico, di modo da assicurare la coerenza e la prevedibilità dell'azione amministrativa, le quali assumono rilievo anche in chiave di supporto e incentivo per le decisioni degli operatori privati di investire tempo e risorse nel partecipare alle procedure⁵⁰.

Alla luce di tutto ciò, appare chiaro come gli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore non possano semplicemente classificarsi come “*escamotage*” volti a evitare le rigidità tipiche della disciplina dell'evidenza pubblica, ma siano loro stessi espressione di evidenza pubblica, seppur con gli spazi di flessibilità consentiti dal d.lgs. n. 117/2017 per adeguarsi alla spinta solidale, più che competitiva, che sta alla base dell'azione degli operatori privati coinvolti⁵¹. In questo senso, anche il binomio “coprogettazione e convenzione” può ritenersi rispettoso della disciplina sovranazionale in materia di affidamento dei pubblici servizi; anzi, può ritenersi espressione della stessa a fronte di un legislatore europeo che, con le direttive del 2014, ha riconosciuto la già descritta discrezionalità dei legislatori degli Stati Membri nel definire norme procedurali capaci di adeguare le esternalizzazioni alle specificità dei servizi sociali⁵².

obbligo è condizione di efficacia del provvedimento attributivo dei vantaggi; li amplia nel comma 2, laddove estende l'obbligo di pubblicazione anche agli atti con cui le concessioni economiche vengono effettivamente disposte; li specifica nel successivo art. 27, laddove indica i contenuti obbligatori delle pubblicazioni, oltre che le modalità di comunicazione delle stesse; vedasi in materia F. GIGLIONI, *Art. 12*, cit., p. 676 ss.

⁵⁰D. VAIANO, *Art. 12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, cit., p. 329. Per più approfonditi ragionamenti in materia di predeterminazione dei criteri dell'azione amministrativa e autolimitazione della stessa, anche in relazione all'art. 12, vedasi A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1996, p. 221 ss.; P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione*, Milano, 1990, p. 516 ss.

⁵¹Questa visione è condivisa da A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra p.a. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, cit., p. 51.

⁵²Questa compatibilità di fondo degli strumenti del Codice del Terzo settore con il diritto sovranazionale, d'altro canto, è anche empiricamente dimostrata dall'esistenza di una giurisprudenza che applica, come regole generali, istituti propri delle procedure dei contratti pubblici alle procedure relative agli istituti previsti *ex d.lgs. n. 117/2015*, di modo da garantire l'imparzialità e il buon andamento delle stesse. Si veda, per esempio, TAR Sicilia-Catania, sez. I, 4 ottobre 2019, n. 2377 che, in relazione a una procedura di selezione di un partner privato per la coprogettazione ed erogazione di servizi sociali, afferma l'applicabilità dei principi elaborati riguardo all'art. 77 d.lgs. n. 50/2016 in materia di composizione della commissione giudicatrice, ritenendo che la presenza “di uno stesso soggetto che ha rivestito la qualifica di responsabile unico del procedimento, di presidente della commissione di gara, nonché di soggetto proponente l'indizione della gara e della nomina dei componenti della commissione di gara” si ponga in contrasto con i principi di “trasparenza, pubblicità, concorrenza e parità di trattamento” che devono caratterizzare anche tali procedure. In senso analogo, vedasi anche TAR Piemonte, sez. I, 26 febbraio 2020, n. 145, in cui, in relazione a una convenzione *ex art. 57 d.lgs. n. 117/2017*, si ritengono applicabili i principi elaborati in materia di obbligo di apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica in seduta pubblica oltre che di corretta composizione della commissione di gara.

Non può dunque che mettersi in crisi quanto affermato dal Consiglio di Stato circa una “primazia del diritto euro-unitario” che debba essere intesa come incontestabile prevalenza della disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici sulle difformi previsioni del Codice del Terzo settore, prefigurando una sintesi degli opposti (concorrenza, da un lato, solidarietà e sussidiarietà, dall’altro) che non abbia sempre e comunque l’esito univoco della “vittoria” del libero mercato⁵³. Sicché, al di fuori delle ipotesi in cui i corrispettivi pubblici consentano di realizzare un profitto (indubbia manifestazione del movente principalmente economico che spinge il soggetto privato a rapportarsi con l’amministrazione e, quindi, della sussistenza di un mercato contendibile), l’amministrazione dovrebbe essere lasciata libera di poter ricorrere agli strumenti messi a disposizione dal Codice del Terzo settore, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale “positiva”, così da permettere l’instaurazione di rapporti pubblico-privati non prettamente sinallagmatici, in cui ciascuno persegua un fine egoistico, ma volti all’aggregazione delle risorse di entrambe le parti, sin dalla fase di ideazione degli interventi assistenziali, per il conseguimento di un obiettivo condiviso⁵⁴.

⁵³ D’altro canto, questa possibilità di bilanciamento è riconosciuta, in ultima istanza, anche dalla stessa giurisprudenza europea; il riferimento è alle più volte richiamate Corte. giust. UE, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 Spezzino* e Corte giust. UE, 26 gennaio 2016, causa C- 50/14, *Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e altri c. Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4)*. In queste pronunce, come visto, i giudici qualificano i principi di universalità, solidarietà, efficienza economica e adeguatezza dei servizi a soddisfare le esigenze dei beneficiari in condizioni di bisogno come “obiettivi...presi in considerazione dal diritto dell’Unione”, al punto che il ricorso a procedure derogatorie la disciplina dei contratti pubblici possa ritenersi legittima – pur in presenza di pieno rimborso – se capace di assicurarne un migliore perseguimento. I principi appena menzionati, d’altronde, paiono perfettamente conciliarsi con gli strumenti “solidali” previsti dal Codice del Terzo settore consentendo: il risparmio di risorse pubbliche tramite la messa a disposizione di quelle private; l’eliminazione di asimmetrie informative affliggenti la pubblica amministrazione e, quindi, la realizzazione servizi più adeguati, tramite la messa a disposizione delle conoscenze delle organizzazioni private, più vicine ai bisogni della società stessa di cui fanno parte; l’attiva e volontaria partecipazione di soggetti rappresentanti la comunità civile agli interventi volti alla risoluzione dei problemi che la affliggono, così da garantire l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, sostenendo al tempo stesso il pieno sviluppo tanto dei beneficiari, quanto degli erogatori delle prestazioni.

⁵⁴ Vale la pena notare come la problematica circa la possibilità o meno di ricorrere agli strumenti *ex d.lgs. n. 117/2017* (anche in caso di pieno rimborso) dovrebbe riguardare solo gli affidamenti sopra-soglia di rilevanza comunitaria. Al di sotto di essa, la sostanziale identità della disciplina del *d.lgs. n. 50/2016* con quella del *d.lgs. n. 117/2017* – entrambe strutturate attorno al semplice rinvio ai principi di parità di trattamento, imparzialità, trasparenza, pubblicità ed economicità – non dovrebbe creare alcun problema in relazione al ricorso a istituti quai coprogettazione e convenzioni, purché i suddetti principi siano effettivamente rispettati nei casi concreti.

3. *Gli accordi amministrativi di coprogettazione e coprogrammazione: il coinvolgimento privato nella funzione amministrativa*

Quello che si è inteso fare con la precedente sezione, dunque, è stato ampliare la nicchia di operatività delle esternalizzazioni “solidali”, strutturate attorno agli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore, quale possibile e legittima alternativa al mercato ogni volta che non siano le dinamiche di lucro (inteso come profitto in senso stretto, al di là di ogni “onerosità” per come concepita dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale) a muovere l'intervento privato nel sistema dei servizi sociali. Questo perché ampliando tale ambito di applicabilità si amplierebbe anche quello degli istituti più prettamente dialogici previsti nel Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017, visti come possibili antecedenti procedurali alle fasi *stricto sensu* di selezione dell'affidatario del servizio da esternalizzarsi.

Ciò risulta particolarmente vero in relazione all'istituto della coprogettazione, che – sulla base degli indizi contenuti nell'art. 55 del Codice del Terzo settore – si è suggerito come un possibile procedimento distinto, ma collegato rispetto a quello da concludersi con la stipula della convenzione di esternalizzazione tra amministrazione ed ente del Terzo settore. Andando oltre il modello proposto dall'Anac con la Delibera n. 32/2016, dunque, si vuole intendere la coprogettazione come una procedura a “competizione zero”, puramente indirizzata a convogliare gli sforzi condivisi dell'amministrazione titolare del procedimento in questione e degli operatori del privato *non profit* ad esso ammessi verso l'ideazione di un servizio che meglio sappia soddisfare l'interesse pubblico al cui perseguimento ambiscono tutti i soggetti coinvolti. In tal modo, d'altra parte, si depurerebbe il più possibile questo primo procedimento di progettazione congiunta degli interventi da ogni tensione concorrenziale e competitiva – comunque configurabile anche tra enti del Terzo settore chiamati, in ultima battuta, a contendersi le risorse messe a disposizione dall'amministrazione – per confinarle alla successiva procedura di selezione ed affidamento⁵⁵.

⁵⁵ Questa separazione procedimentale appare innanzitutto compatibile con la distinzione tra “funzioni relative all'organizzazione” e “funzioni relative all'erogazione” dei servizi sociali formulata da U. POTOTSCHNIG, *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 1227 ss. (spec. p. 1236). Ancora, con specifico riferimento all'istituto della coprogettazione, quanto alla possibilità di configurare una prima procedura di ideazione congiunta dei servizi “gara zero”, differente da una coprogettazione quale semplice fase di una “procedura competitiva” di selezione dell'affidatario, vedasi in M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, in M. BRUNOD, M. MOSCHETTI ed E. PIZZARDI (a cura di), *La coprogettazione sociale*, Trento, 2016, p. 159 ss. (spec. p. 178). Naturalmente, quella che qui si prospetta è l'idea di coprogettazione che, a parere di chi scrive, meglio consenta di esprimere la sua natura dialogica e il suo essere strumento di amministrazione condivisa, piuttosto che semplice meccanismo di esternalizzazione. Sulla possibilità che, nei singoli casi concreti, le amministrazioni abbiano optato per un modello “mono-procedimentale” di coprogettazione e convenzione, più simile a quello prefigurato dall'Anac prima del Codice del 2017, si rimanda alla seconda parte di quest'opera, dedicata agli specifici interventi assistenziali in materia di integrazione dei migranti.

D'altro canto, il rifiuto di quanto prospettato dall'Autorità anticorruzione nella sua Delibera del 2016 non è assoluto, ravvisandosi al suo interno un'intuizione di particolare pregio che, come già descritto nel precedente capitolo, è però finita in sordina nel modello procedimentale di coprogettazione per come descritto nel corpo del ragionamento dell'Anac⁵⁶. Il riferimento è all'idea per cui la tipologia di atto in cui sono chiamati a condensarsi gli esiti della procedura di dialogata pubblico-privata sia quello dell'accordo amministrativo *ex art.* 11 legge n. 241/1990⁵⁷. Intuizione che non solo ha trovato conferma nel rinvio alla legge sul procedimento amministrativo contenuto nell'art. 55 del Codice del Terzo settore, e che è stata già colta in sede dottrinale⁵⁸, ma che si presta a un ulteriore sforzo di specificazione, potendo l'accordo amministrativo diventare la pietra angolare di un'azione condivisa tra pubblico e privato sociale volta al conseguimento dell'interesse – altrettanto condiviso – all'inclusione sociale degli individui in condizioni di marginalità⁵⁹.

Ora, non è questo il luogo per una ricostruzione approfondita di un istituto che, come sottolineato dagli stessi autori che l'hanno analizzato, ha suscitato amplissime attenzioni dottrinali, andando ben oltre quelli che sono stati i suoi riscontri concreti⁶⁰. Limitandosi all'essenziale, esso è, come noto, concepito

⁵⁶ Si veda quanto detto nella sez. 3 del precedente capitolo 2.

⁵⁷ *“La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà [enfasi aggiunta]”* (Cfr. Anac, Delibera n. 32/2016, 10).

⁵⁸ Tra gli interventi che menzionano la riconducibilità ad accordo amministrativo della coprogettazione, vedasi G. ARENA, F. SCALVINI ET AL., *Il diritto del terzo settore preso sul serio*, cit., p. 6, che, come riportato anche nella precedente nota 14, individua quale plausibile disciplina di riferimento per la coprogettazione quella dettata dagli artt. 11 e 12 legge n. 241/1990; L. GILI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, cit., p. 19, che a sua volta prende come punto di partenza la Delibera n. 32/2016 dell'Anac; L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 193. Da ultimo, vedasi anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 206 ss., la cui riflessione trova in queste pagine autonoma conferma e ulteriore sviluppo.

⁵⁹ Per quanto le successive pagine si concentreranno sulla coprogettazione – ossia l'istituto che, tra quelli previsti dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, richiede maggiori supporti argomentativi ai fini di una sua concezione quale strumento di amministrazione condivisa e non di mera esternalizzazione – le considerazioni ivi svolte potranno sostanzialmente adattarsi alla coprogrammazione, anch'essa concepibile quale procedimento amministrativo da concludersi con un accordo *ex art.* 11 legge n. 241/1990, capace così di assicurare una pianificazione congiunta degli interventi assistenziali.

⁶⁰ Quanto all'ampia letteratura in materia, si rimanda agli Autori indicati nella nota 84 del capitolo 1. Tra questi, per un approccio critico in merito alla configurabilità dell'accordo amministrativo come istituto autonomo e differente dal provvedimento, vedasi M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, cit., p. 675 ss., mentre, per un'affermazione di come le riflessioni dottrinali siano probabilmente più ampie delle

quale possibile *tertium genus* dell'agire amministrativo, differente sia dalla stipulazione di contratti di diritto privato, sia dall'esercizio unilaterale dei pubblici poteri, risultando invece espressione dell'inserimento di moduli consensuali nel procedimento amministrativo, tali da esprimere l'allontanamento da una concessione necessariamente imperativa dell'azione pubblica, il cui tratto effettivamente pregnante resta dunque solamente l'essere funzionalizzata al perseguimento degli interessi della collettività affidatile dal legislatore⁶¹.

Al di là della contrapposizione tra le ricostruzioni pubblicistiche e privatistiche del regime giuridico degli accordi – contrapposizione, come notato in dottrina, più apparente che sostanziale⁶² – prima conseguenza del ricondurre la coprogettazione (e la coprogrammazione) nell'alveo degli accordi amministrativi è confermarne, ulteriormente rispetto a quanto già detto nella precedente sezione, la sottoposizione ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza che, per espressa previsione di legge, devono caratterizzare ogni agire procedimentale delle amministrazioni finalizzato al perseguimento dei pubblici interessi⁶³. Il rispetto di questi principi, dunque, deve essere assicurato an-

applicazioni concrete degli accordi, vedasi G. MANFREDI, *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 324 ss.

⁶¹ Sul superamento dell'imperatività dell'azione amministrativa e sulla possibilità che l'esercizio del potere pubblico si traduca in un atto bilaterale, vedasi G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, cit., p. 212 ss. Ancora, di inserimento di moduli consensuali nel procedimento amministrativo, così da generare un'azione differente tanto da quella provvedimento che da quella contrattuale, parlano, su tutti, V. CERULLI-IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, cit., p. 221 ss. e M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI BANFI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, p. 3 ss. (spec. p. 18). Per una più ampia riflessione sui profili dell'unilateralità, imperatività e autoritatività dell'azione amministrativa, vedasi R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 18 ss. e S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, p. 320 ss. nonché ID., *L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI e F. SAITTA (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 303 ss. (spec. p. 347 ss.)

⁶² Per una ricostruzione delle posizioni pan-pubblicistiche e pan-privatistiche, vedasi G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit., p. 102 ss. D'altro canto, è lo stesso Autore a evidenziare come le teorie effettivamente "estremistiche" siano sostanzialmente limitate, essendosi la dottrina condensata attorno a posizioni intermedie e, conseguentemente, non troppo distanti (p. 99); in senso analogo, M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, cit., p. 685, che parla di sdrammatizzazione della contrapposizione tra modello pubblicistico e privatistico del regime giuridico degli accordi.

⁶³ Il riferimento, naturalmente, è all'art. 1, comma 1, legge n. 241/1990, le cui previsioni sono chiamate a informare tutti gli istituti previsti dagli articoli successivi, ivi inclusi gli accordi ex art. 11. In dottrina, *ex pluribus*, R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 25, oppure E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministra-*

che qualora la coprogettazione assuma il carattere qui suggerito di procedimento indipendente rispetto a quello di esternalizzazione, così da garantire la conoscibilità della procedura ai soggetti potenzialmente interessati, la possibilità di partecipazione ad essa nonché la parità di trattamento tra gli enti che vi siano ammessi.

Prima di affrontare compiutamente le conseguenze dell'applicazione di questi principi, su cui si tornerà a breve in relazione ai compiti concreti della pubblica amministrazione in seno ai procedimenti di coamministrazione, ciò che occorre necessariamente sottolineare è come il ricorso alla figura degli accordi apra il campo a una bilateralità della definizione delle modalità di azione amministrativa⁶⁴, con una partecipazione privata che debba necessariamente andare al di là del mero intervento informativo volto a consentire un più corretto esercizio unilaterale del potere discrezionale da parte dell'amministrazione, dovendo sconfinare in un apporto chiamato a combinarsi con quello della pubblica autorità nell'individuazione di come il potere debba concretizzarsi all'interno del singolo atto amministrativo (che, pertanto, sarà accordo e non provvedimento)⁶⁵. In altre parole, qualora l'amministrazione scelga (o qualora il legislatore le richieda⁶⁶) di ricorrere ai moduli consensuali di esercizio del potere, la sola vo-

zione e privati, cit., p. 128, in cui gli Autori riconoscono espressamente la soggezione degli accordi pubblici ai principi generali relativi all'attività amministrativa in senso proprio.

⁶⁴In tema di bilateralità dell'azione amministrativa, oltre agli Autori già citati nella precedente nota 61, vedasi anche F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998, p. 257.

⁶⁵Che la partecipazione del privato sia un qualcosa di ulteriore rispetto al mero intervento informativo volto a collaborare con l'amministrazione affinché questa possa meglio esercitare il proprio potere unilaterale lo si evince anche confrontando il testo dell'art. 10 legge n. 241/1990 e quello del successivo art. 11. Il primo, nell'ambito della partecipazione procedimentale "ordinaria", parla di produzione di "memorie scritte e documenti" da parte degli amministrati, mentre il secondo parla di "osservazioni e proposte", ossia di interventi tramite cui il privato già prefigura una possibile modalità di esercizio del potere nel caso concreto, la quale potrà essere oggetto di immediato recepimento da parte dell'amministrazione, oppure di modifiche concordate nell'ambito degli incontri di negoziazione previsti dal comma 1-bis del medesimo art. 11. Ancora, in caso di accordo, l'esigenza di un'effettiva partecipazione dell'amministrato alla concretizzazione del potere sarebbe tale da dover escludere la possibilità di una sua mera adesione a una proposta iniziale dell'amministrazione, proprio per non snaturare e mortificare l'istituto in analisi, basato su una sostituzione dell'imperatività con il consenso. In questo senso, e più in generale sul ruolo dei privati in seno all'accordo, vedasi F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, cit., pp. 203 ss. e 287.

⁶⁶Sulla portata dell'art. 11 legge n. 241/1990 e sulla sua capacità di ricomprendere nel proprio ambito di applicazione anche gli accordi "tipici", ossia in cui l'agire consensuale non sia frutto di una libera scelta di *modus operandi* da parte dell'amministrazione ma, anzi, sia imposto *ex lege* (come dovrebbero essere, quindi, anche le ipotesi di coprogettazione e coprogrammazione), vedasi G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit., p. 155 ss.

lontà del soggetto pubblico non risulta più sufficiente per la definizione delle forme concrete di cura dell'interesse affidatole, dovendo queste conseguire da un irrinunciabile incontro e integrazione con la volontà dei privati coinvolti⁶⁷.

È d'altra parte innegabile che l'istituto, nella sua costruzione tradizionale – ossia quella con cui è stato concepito – sia espressione di un modello amministrativo differente rispetto all'amministrazione condivisa, come d'altra parte già menzionato nelle precedenti pagine⁶⁸. Così strutturato, infatti, l'accordo è strumento di amministrazione consensuale, costruito attorno a una negoziazione sinallagmatica tra pubblico e privato ove le parti, attraverso reciproche concessioni, possono giungere a un soddisfacimento degli interessi di cui sono portatrici migliore rispetto a quello che potrebbero ottenere tramite il solo esercizio unilaterale del potere da parte dell'amministrazione⁶⁹. Né, d'altro canto, da questo modello si potrebbe fuoriuscire finché i soggetti pubblici e quelli privati

⁶⁷In questo senso, G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, cit., p. 257 ss. Vedasi anche E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privati*, cit., p. 118, laddove l'Autore rileva che elemento fondamentale per giungere all'accordo è che il privato e l'amministrazione “vogliono le stesse cose”, ossia desiderino raggiungere quell'assetto di interessi frutto dell'incontro delle reciproche volontà. Vedasi poi F.G. SCOCA, *Gli accordi*, in ID., (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 357 ss., per cui l'accordo è “istituto di partecipazione al procedimento che consente al privato di incidere, mediante la manifestazione dei propri interessi, non solo sulla formazione della decisione [unilateralmente presa dalla pubblica amministrazione], ma anche sulla determinazione del contenuto della decisione medesima, codeterminando la definizione di un assetto di interessi vincolante sia per la pubblica amministrazione, sia per l'interessato” (cfr. p. 363).

⁶⁸Vedasi quanto detto nella sez. 3 del capitolo 1.

⁶⁹In materia di sinallagmaticità degli accordi amministrativi, su tutti, G. POLI, *Il problema della sinallagmaticità nell'accordo amministrativo. Brevi note sull'eccezione di inadempimento*, cit., p. 725 ss., in cui si parla di amministrazione disposta a “barattare” con il privato le modalità di esercizio del potere per accrescere l'utile della collettività. La natura egoistica dell'interesse perseguito dal privato nella stipulazione dell'accordo, che diventa causa dell'accordo stesso, è particolarmente evidente negli autori che hanno ricostruito la disciplina dell'istituto lungo traiettorie privatistiche; vedasi, per esempio, G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, cit., p. 124. D'altro canto, tutti gli Autori che si sono cimentati con un'analisi dell'istituto concordano nel fatto che gli accordi debbano portare a un'utilità maggiore – tanto per la parte pubblica, quanto per quella privata – rispetto a quella che si conseguirebbe tramite l'esercizio unilaterale del potere; *ex pluribus*, M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, cit., p. 683 e, più di recente, ID., *Il procedimento amministrativo*, in G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE e M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 267 ss. (spec. p. 305), per cui tra i numerosi vantaggi che l'utilizzo dell'accordo porta con sé vi è anche “l'ottenimento di un assetto equilibrato degli interessi, non raggiungibile in via unilaterale”. Non sono mancate, tuttavia, posizioni critiche circa l'effettiva possibilità (o disponibilità) delle amministrazioni di “venire a patti” con gli amministrati, riscontrando come i contenuti degli accordi rischino di essere troppo spesso predeterminati dalla legge o – in via unilaterale – dai soggetti pubblici; così S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, p. 1 ss. (spec. pp. 2-3).

avviino il proprio confronto da una base di partenza costituita da interessi confliggenti e mirino a un punto di arrivo che sia una compensazione delle iniziali posizioni contrapposte, frutto di vicendevoli rinunce⁷⁰.

Tuttavia, le potenzialità dell'istituto cambiano drasticamente se calate all'interno di un "ambiente protetto", quale un procedimento in cui le parti private chiamate a partecipare non perseguano finalità individuali, ma – operando in base a dinamiche solidaristiche – siano mosse dalla volontà di cura di un interesse generale coincidente con quello al cui soddisfacimento è preposta l'amministrazione precedente. Un "ambiente", dunque, analogo a quello dei procedimenti di coprogettazione e coprogrammazione, per come qui descritti. È in questo contesto, infatti, che si può osservare un'effettiva partecipazione dei privati alla funzione amministrativa, in quanto non solo essi intervengono nel momento di concretizzazione del potere in un atto (l'accordo) di cui sono capaci di influenzare direttamente i contenuti⁷¹, ma lo fanno nella cura del medesimo interesse pubblico a cui è preposta anche l'amministrazione precedente, e non nel perseguimento di un proprio interesse personale⁷².

In tal modo, il "miglior risultato" per le parti, il cui raggiungimento è ragion d'essere dello stesso accordo amministrativo⁷³, non è più l'espressione di un "avvicinamento" incidentale tra pubblico e privato verso un punto di mediazio-

⁷⁰ In questo senso, vedasi anche N. BASSI, *Difetto assoluto di attribuzione e nullità degli accordi amministrativi: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Foro amm. TAR*, 2009, p. 329 ss., in cui l'Autore afferma come la logica compromissoria sia il tratto che contraddistingue gli accordi amministrativi ex art. 11 legge n. 241/1990, nell'ambito dei quali "soggetti portatori di interessi sostanziali potenzialmente configgenti cercano di individuare un equilibrio soddisfacente per tutti delle rispettive posizioni giuridiche di partenza".

⁷¹ Il riferimento è alla nozione di funzione amministrativa formulata, in primo luogo, da Feliciano Benvenuti, quale "momento della concretizzazione del potere in un atto", come espressa in una serie di Suoi scritti, tra cui F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, p. 1 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, cit., II, p. 991 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., p. 1117 ss.; ID. (voce), *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, Roma, XIV.

⁷² La concezione di funzione amministrativa quale attività rivolta al perseguimento degli interessi della collettività è riconducibile alla visione adottata, in prima battuta, da Santi Romano; vedasi S. ROMANO, *Poteri, potestà*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, ora in A. ROMANO, *L'ultimo Santi Romano*, Milano, 2013, p. 765 ss. Sotto questo punto di vista, dunque, coprogettazione e coprogrammazione diventerebbero partecipazione alla funzione amministrativa in consonanza con le principali teorie che hanno informato l'elaborazione della stessa nozione di funzione amministrativa nell'ordinamento italiano. Gli istituti ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017 darebbero luogo, dunque, a partecipazione attiva nel procedimento (con quest'ultimo che è "manifestazione sensibile della funzione"; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., p. 1125), capace di incidere sui contenuti del potere, e la cui tensione all'interesse pubblico è garantita dalla natura *non profit* dei soggetti privati coinvolti, nonché è rafforzata dalla sua contestualizzazione in un procedimento "a gara zero".

⁷³ Vedasi quanto detto nella precedente nota 69.

ne tra interessi contrapposti, ma un movimento congiunto e parallelo di pubblico e privato verso la migliore cura possibile dell'interesse condiviso. In questo senso, dunque, cambia l'equilibrio dei rapporti e si passa da amministrazione consensuale ad amministrazione condivisa, in cui gli amministrati mettono a disposizione le loro risorse (a partire dalle proprie capacità, esperienze, competenze, tempo e idee, condivise nelle fasi di programmazione e progettazione, prima ancora delle risorse economico-materiali che possono essere condivise in fase di erogazione dei servizi), invertendo il flusso delle energie destinate alla risoluzione dei problemi della società, che non vanno più necessariamente ed esclusivamente dall'amministrazione agli amministrati, ma anche dagli amministrati all'amministrazione, prima di ridiscendere nuovamente a vantaggio dei consociati⁷⁴.

Ancora, sembra così compiersi un effettivo passo verso la c.d. "libertà dei post-moderni", che non è più solo libertà dalla pubblica amministrazione, ma nella pubblica amministrazione, con i "nuovi cittadini" a cui viene riconosciuto il ruolo di attori, e non solo spettatori, dell'azione amministrativa, non tanto nel segno della protezione del proprio interesse, quanto piuttosto nella tensione solidale per un pieno soddisfacimento di quelli propri dell'intera collettività cui appartengono⁷⁵. E, in questo senso, non può che essere infine inteso il testo dell'art. 55, il quale parla di "coinvolgimento attivo" delle organizzazioni del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni degli enti pubblici⁷⁶, laddove la perpetuazione di un modello di semplice partecipazione consultiva amputerebbe significativamente la ragion pratica dell'introduzione della previsione in questione⁷⁷,

⁷⁴ Sull'amministrazione condivisa si rimanda a quanto detto nella sez. 3 del primo capitolo; l'immagine dell'inversione del flusso di risorse è contenuta nell'opera in cui tale modello amministrativo ha trovato prima esplicita rappresentazione, ovvero G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 36. Nello stesso scritto, d'altro canto, l'Autore sottolinea come l'amministrazione condivisa spinga a "inquadrate all'interno di una nuova griglia teorica una serie di esperienze ed istituti giuridici presenti nel nostro sistema amministrativo", come qui suggerito in relazione all'accordo amministrativo (G. ARENA, *op. ult. cit.*, pp. 29-30).

⁷⁵ Il riferimento è a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., *passim* (spec. p. 882 e 911) che – come già detto nel primo capitolo di quest'opera – ha anticipato, con le Sue riflessioni in tema di partecipazione alla funzione amministrativa, l'elaborazione del modello di amministrazione condivisa. In tale contesto, l'Autore ha coniato l'espressione "demarchia", quale partecipazione del privato alla funzione pubblica che sottragga allo Stato il suo ruolo di attore esclusivo di tale funzione (F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, p. 884).

⁷⁶ La stessa espressione "coinvolgimento attivo" utilizzata dal legislatore nell'art. 55 sembra appunto echeggiare l'espressione "libertà attiva" utilizzata da F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, *passim*, quale "libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche, ma al tempo stesso impegna l'individuo ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse della collettività" (cfr. p. 911).

⁷⁷ A una partecipazione meramente consultiva, e non in termini co-decisori, fanno riferimento L. GILI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, cit., p. 17 e M. TIBERII, *Il ruolo degli enti no profit nell'attività pubblica di programmazione e co-progettazione*, cit., p. 91.

che è invece chiamata a spingere il coinvolgimento degli amministrati a un livello ulteriore rispetto al grado di partecipazione già ottenuta in base a precedenti disposizioni normative⁷⁸. Anzi, proprio il coinvolgimento dialogico del Terzo settore nella definizione delle modalità di esercizio del potere consentirebbe all'azione amministrativa di "compensare" quanto perso in autoritarità con un guadagno in autorevolezza⁷⁹, a fronte delle conoscenze, esperienze e radicamento nel contesto sociale che il privato *non profit* può apportare.

3.1. (Segue): *e l'irrinunciabile ruolo della pubblica amministrazione*

Quanto appena esposto, d'altra parte, non può comportare un'eclissi dell'amministrazione che, soprattutto in presenza di servizi pubblici (sociali) *stricto sensu* intesi⁸⁰, rimane prima responsabile del perseguimento degli interessi ad essi sottesi, pur in presenza di dinamiche di coinvolgimento attivo e responsabilizzazione di soggetti appartenenti alla società civile⁸¹. Il ruolo dell'amministra-

⁷⁸ Per un'articolata critica alla qualificabilità di coprogettazione e coprogrammazione quali strumenti di amministrazione condivisa, vedasi S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada da percorrere*, cit., p. 83 ss. Essenziale punto di partenza della riflessione dell'Autore sono una concezione di coprogettazione quale mero meccanismo di esternalizzazione – che qui si è cercato di superare riconoscendo nel testo di legge una distinguibilità di tale procedimento da quello successivo di selezione dell'affidatario – e una ricognizione delle ipotesi di coprogrammazione avvenute ai sensi della legge n. 328/2000 in cui la partecipazione privata si è rivelata meramente consultiva. Non si nega che ciò sia in concreto accaduto – come si vedrà meglio nei successivi capitoli della presente opera, in relazione ai servizi di integrazione per i migranti – ma quello che si vuole qui supportare è che con il passaggio dalla legge n. 328/2000 al Codice del Terzo settore si possa e si debba compiere un passo ulteriore verso l'amministrazione condivisa, nonostante la presenza di ostacoli conseguenti alle scelte delle singole amministrazioni, nonché alle più recenti indicazioni dell'esecutivo (su cui si tornerà in conclusione di questo capitolo). Nello stesso senso si muove la rilettura dell'accordo amministrativo quale strumento non solo di amministrazione consensuale, ma anche di amministrazione condivisa, laddove l'Autore mantiene più netta questa separazione, non aprendo al riconoscimento della comunanza di fini tra amministrazione e amministrati coinvolti negli accordi di coprogettazione e coprogrammazione (S.S. SCOCA, *op. ul. cit.*, p. 109).

⁷⁹ Così, F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, p. 922.

⁸⁰ Si rimanda a quanto detto nelle sezioni di apertura del primo e del secondo capitolo.

⁸¹ Che la funzione amministrativa debba essere comunque riconducibile all'apparato pubblico, seppur risultando la definizione dei poteri condivisa con gli amministrati, trova conferma sempre nell'opera di Benvenuti, che, come detto, ha anticipato e ispirato la formazione del modello di amministrazione condivisa. Laddove l'Autore riflette sull'istituzionalismo spontaneo (ossia sul proliferare del privato sociale nell'ordinamento italiano, appunto visto come possibile canale privilegiato di realizzazione della già menzionata "demarchia"), afferma che esso non possa sconfinare nella sostituzione dell'azione dei gruppi sociali all'amministrazione, la quale deve mantenere (seppur ripensata in termini partecipati) il suo ruolo di garante degli interessi della collettività, così da evitare il ricrearsi di quel sistema di amministrazione parallela che ha caratterizzato l'istituzionalismo partitico e che ha comportato la collocazione delle decisioni al di fuori di ogni circuito

zione, d'altro canto, ben traspare se ci si cimenta nella ricostruzione di un possibile modello di procedimento di coprogettazione (e, analogamente, di coprogrammazione), che prenda le mosse dalla decisione di attuare uno dei meccanismi di coamministrazione *ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017* e giunga fino alla stipula dell'accordo che ne è espressione⁸².

Come sottolineato da alcuni autori, prima ancora dell'avvio del procedimento, un compito significativo dell'amministrazione potrebbe essere quello di stilare un regolamento di coprogettazione che, basandosi sull'ampia discrezionalità lasciata in materia procedimentale dall'*art. 55 d.lgs. n. 117/2017*⁸³, espliciti le varie fasi di questi procedimenti, vincolandone al rispetto l'amministrazione e garantendo maggiore certezza e trasparenza del "contenitore" all'interno del quale il dialogo pubblico-privato è chiamato a contestualizzarsi⁸⁴.

Ciò posto, i procedimenti si dovrebbero aprire con una delibera a coprogettare – che assolverebbe anche il ruolo di determinazione alla stipula di un accordo amministrativo *ex art. 11, comma 4-bis, legge n. 241/1990*⁸⁵ – seguita da un avviso pubblico di coprogettazione⁸⁶, mediante cui l'amministrazione proce-

democratico (F. BENVENUTI, *op. ult. cit., passim*, spec. pp. 888-893 e 939-940). In questo senso sembrerebbe da leggersi anche il riconoscimento, da parte dell'Autore, dell'accordo amministrativo come possibile strumento di "demarchia" (pp. 923, 924 e 929), giungendo allo stesso tempo a stemperare le critiche in base alle quali – proprio a partire dall'opera di Benvenuti – amministrazione condivisa si avrebbe solo in presenza di una norma che attribuisca a un soggetto privato le stesse funzioni che attribuisce al soggetto pubblico (S.S. SCOCA, *op. ul. cit.*, p. 106 ss.).

⁸² Ancora una volta, dunque, si intende fornire un modello differente e alternativo rispetto a quello contenuto nella Delibera Anac n. 32/2016, adottata prima dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, ma tuttora considerata da alcuni autori (e da alcune amministrazioni) plausibile modello da seguire. In tal senso, da ultimo, E. FREDIANI, *La co-progettazione nei servizi sociali*, cit., p. 221 ss. A parere di chi scrive, essa costituisce sicuramente un punto di partenza, meritevole però di sviluppi ulteriori che sappiano appunto meglio conformarsi alle dinamiche di esercizio congiunto della funzione amministrativa che dovrebbero caratterizzare gli istituti in questione.

⁸³ Si veda quanto detto nella prima sezione di questo capitolo.

⁸⁴ Vedasi G. CICERI e L. RAIMONDI, *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, in U. DE AMBROGIO e C. GIUDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, p. 43. Vedasi anche E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, cit., p. 437 ss., per cui "In questo tipo di contesti, una maggiore regolazione dei ruoli, delle ripartizioni di funzioni, dei criteri di accesso, delle responsabilità, può essere un modo per [favorire l'efficace partecipazione della società civile, specie in termini di innovatività degli interventi coideati]. Dove le amministrazioni riescano a svolgere questa opera di regolazione, e con riconosciuta correttezza da parte degli attori coinvolti, le arene di *governance* possono diventare delle occasioni di responsabilizzazione reciproca degli attori e di attivazione delle qualità civiche della società civile. Inoltre, abbiamo visto che dove i tavoli partecipativi sono stati gestiti con stile più formalizzato e con una regolazione più trasparente della presa di decisioni, si è generata tra gli attori una maggiore disponibilità a continuare l'esperienza partecipativa e a dedicarvi risorse proprie" (cfr. p. 455).

⁸⁵ In questo senso, anche E. FREDIANI, *La co-progettazione nei servizi sociali*, cit., p. 217 ss.

⁸⁶ La "pubblicazione di un avviso di interesse con cui si rende nota la volontà di procedere alla

derebbe alla delineazione “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”, conformemente a quanto richiesto dall’art. 55, comma 4, del Codice del Terzo settore. Un primo interrogativo, dunque, riguarda il grado di dettaglio con cui l’amministrazione è chiamata a definire “le caratteristiche essenziali dell’intervento”, in quanto una disciplina eccessivamente puntuale finirebbe per sacrificare la funzione stessa della coprogettazione, comprimendo gli spazi costruttivi ed innovativi del dialogo con il Terzo settore e svuotando il procedimento di ogni partecipazione privata alla definizione delle modalità di attuazione della discrezionalità pubblica. D’altro lato, un’eccessiva genericità, soprattutto se non seguita da una partecipazione attenta dell’amministrazione in sede di dialogo congiunto, rischierebbe di aprire a una definizione di interventi non necessariamente conformi al pubblico interesse, spettando comunque all’amministrazione definire il problema che si vuole affrontare e le prestazioni minime indispensabili, necessarie per assicurare il benessere essenziale dei beneficiari⁸⁷.

Primo incarico dell’amministrazione, dunque, è ricoprire correttamente il ruolo affidatole dal comma 4 dell’art. 55 del Codice del Terzo settore, individuando un adeguato punto di equilibrio tra dettaglio minimo del futuro intervento assistenziale e margini di elasticità e definizione dialogata che permettano una corretta esplicazione della procedura di coamministrazione. Al di là di questo, si è già accennato come l’avviso pubblico svolga un ruolo chiave in termini di pubblicità della scelta dell’amministrazione di procedere a coprogettazione/coprogrammazione, così da assicurare la conoscibilità dell’avvio della procedura e la possibilità per i soggetti interessati di prendervi parte, soddisfacendo allo stesso tempo l’interesse pubblico a un coinvolgimento di tutti quegli opera-

co-progettazione” è individuata come primo passaggio chiave anche dall’Anac, nella menzionata Delibera n. 32/2016.

⁸⁷ Il tema è sollevato da C. GUIDETTI, *Livelli e fasi di coprogettazione*, in U. DE AMBROGIO e C. GIUIDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, cit., p. 72 e M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, cit., p. 173, laddove quest’ultimo Autore individua nel sufficiente grado di dettaglio della progettazione *ex ante* da parte dell’amministrazione anche uno strumento di garanzia per la trasparenza e l’imparzialità all’interno della procedura in analisi. Ancora, vedasi, L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 194, per cui l’art. 55, comma 4, d. lgs. n. 117/2017, prevedendo la “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”, avrebbe “il merito di rendere evidente quale sia il ruolo spettante a ciascuna P.A. che ricorra al modulo della co-progettazione, sottolineando come la titolarità dell’intervento e la definizione degli elementi essenziali dello stesso ricadano pur sempre nella responsabilità pubblica, con una funzione di “orientamento” del progetto, che non può trascinare nella compiuta e totale predeterminazione dello stesso (che si atterrebbe quasi a gara d’appalto sotto mentite spoglie)”.

tori privati che sappiano effettivamente dare un apporto costruttivo all'azione amministrativa⁸⁸.

Sotto questo profilo, altrettanto rilevante è una corretta definizione, da parte dell'amministrazione, "dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner", ossia dei soggetti da ammettersi nelle procedure di coprogettazione (e, prima ancora, coprogrammazione). Avendo adottato un approccio "a gara zero", in queste procedure non verranno invece in gioco criteri di valutazione delle proposte dei singoli operatori, ma solo – appunto – criteri di ammissione alle procedure, essendo ogni selezione degli affidatari dei singoli interventi rimandata al successivo procedimento volto alla stipula della convenzione di esternalizzazione, salvo l'amministrazione non scelga di circoscrivere la partecipazione alla coprogettazione di un numero prefissato di operatori del Terzo settore, per prevenire un coinvolgimento a tal punto ampio da compromettere l'agile e corretto sviluppo della fase dialogata.

In ogni caso, particolare rilievo deve essere attribuito alle caratteristiche soggettive degli enti *non profit*, quali le pregresse esperienze in attività di progettazione, organizzazione e gestione di servizi sociali analoghi a quello oggetto della procedura, il radicamento nel territorio, la dotazione di adeguate risorse da mettere a disposizione e integrare con quelle dell'ente pubblico, le pregresse collaborazioni con altri attori del *welfare* locale, ecc.⁸⁹. Minore rilevanza potrebbe attribuirsi invece alla proposta progettuale domandabile congiuntamente all'istanza di partecipazione, ad espressione diretta delle capacità progettuali del candidato, tenuto conto di come essa sarà comunque destinata ad evolversi proprio sulla base del dialogo con l'amministrazione e con gli altri soggetti del Terzo settore coinvolti nella procedura.

Ancora, nell'operare questo filtro di ingresso, l'amministrazione è chiamata ad ammettere all'esercizio condiviso del pubblico potere solo soggetti effettivamente votati alla cura del pubblico interesse, profilo che acquista rilevanza soprattutto alla luce della poliedricità degli enti che compongono il Terzo settore, alcuni con vocazione più strettamente solidaristica, altri più prossimi alle dinamiche produttive imprenditoriali⁹⁰. La selezione dei soggetti da ammettersi alla

⁸⁸ Vedasi L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 18 per cui, in relazione alla coprogrammazione, la selezione dei soggetti privati partner nella pianificazione, pur non essendo naturalmente sottoposta alle regole concorrenziali in quanto procedura non diretta all'esternalizzazione di alcun servizio, debba avvenire solo all'esito di avviso pubblico che permetta ai soggetti interessati di domandare l'ammissione al "tavolo di programmazione", il tutto nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza *ex lege* n. 241/1990, richiamata nel primo comma dell'art. 55.

⁸⁹ Vedasi G. CICERI e L. RAIMONDI, *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, cit., p. 46 e M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, cit., p. 174.

⁹⁰ In questo senso A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 276.

coprogettazione (e, parimenti, alla coprogrammazione), dunque, dovrebbe divenire occasione di controllo aggiuntivo sugli enti del privato sociale coinvolti nelle procedure disciplinate dal Codice del Terzo settore⁹¹, così da operare in prevenzione a fenomeni di mala amministrazione che, anche nella storia recente, hanno caratterizzato questo ambito, il quale non può invece permettersi di aprire il fianco a ipotesi corruttive a fronte del ricorso a procedure selettive più elastiche rispetto a quelle previste dal Codice dei contratti pubblici⁹². Allo stesso tempo, però, il filtro all'ingresso non può essere usato per restringere irrazionalmente il bacino di partecipanti⁹³, oppure per limitare le incertezze derivanti,

⁹¹D'altro canto, l'importanza di "separare il grano dal loglio" era già stata evidenziata nelle "Linee guida per una Riforma del Terzo settore" con cui il Governo aveva avviato le consultazioni in materia, riconoscendo la presenza di una "miriade di soggetti assai diversi fra loro", occorrendo quindi "sgomberare il campo da visione idilliaca del mondo del privato sociale, non ignorando che anche in questo ambito agiscono soggetti non sempre trasparenti che talvolta usufruiscono di benefici o attuano forme e di concorrenza utilizzando spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge" (Le Linee guida sono accessibili online al seguente indirizzo: https://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_20140513.pdf; vedasi in particolare p. 2). In prima battuta, un sicuro compito di vigilanza sui soggetti del Terzo settore, chiamati a rapportarsi con le pubbliche amministrazioni, dovrebbe essere adempiuto dal complesso sistema di controlli previsto dal Codice del Terzo settore (per una sua lettura critica, vedasi E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, cit., p. 271 ss.), cui spetta garantire la "bontà" dei soggetti che accedono a tale qualifica; in questo senso, dunque, le verifiche in sede di ammissione alle procedure previste dal Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017 dovrebbero fornire sicurezze ulteriori e aggiuntive.

⁹²La tematica del ruolo del Codice dei contratti pubblici come strumento di prevenzione del fenomeno corruttivo è ampiamente affrontata in dottrina; tra le opere più recenti si richiamano, M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 61 ss.; A. CANCRINI, *Corruzione e contrattualistica pubblica: ordinamento nazionale e nuove prospettive*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, 2016, Soveria Mannelli, p. 241 ss.; M. CORRADINO, *La disciplina degli appalti e le strategie di prevenzione della corruzione*, in C. FRANCHINI e F. SCIAUDONE (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni. Elementi critici e opportunità*, Napoli, 2015, p. 217 ss.; A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 1127 ss.; G.M. RACCA e C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, 2014; G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in B.G. MATTARELLA e M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 125 ss. Sull'esposizione ai fenomeni corruttivi dell'esternalizzazione al Terzo settore dei servizi sociali, vedasi V. TONDI DELLE MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, p. 1 ss.

⁹³Vedasi in questo senso M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2010, p. 383 ss., laddove l'Autore esamina le problematiche della partecipazione, in un contesto di programmazione congiunta, circoscritta esclusivamente ai precedenti affidatari dei singoli servizi oggetto di pianificazione, con un procedimento partecipato che diventerebbe non solo limitatamente

in capo all'amministrazione, dal ricorso a procedure dialogate, andando dunque ad ammettere solo soggetti "compiacenti", ovvero disposti ad accogliere senza negoziazione le scelte dell'ente pubblico, svuotando però di significato gli istituti in analisi⁹⁴.

Proprio l'attività di negoziazione, da svolgersi nella successiva fase istruttoria, costituirà il cuore delle procedure in analisi. Al riguardo, spetterà sempre all'amministrazione definire il calendario degli incontri *ex art.* 11, comma 1-*bis*, legge n. 241/1990, laddove questi colloqui pubblico-privati potranno assumere la forma dei c.d. "tavoli tematici". Frutto dell'esperienza di partecipazione del Terzo settore nell'elaborazione dei piani di zona *ex art.* 19 legge n. 328/2000 – cui, d'altra parte, lo stesso art. 55, comma 1, fa riferimento quale possibile modello di ispirazione procedimentale, come già evidenziato nella prima sezione di questo capitolo – i tavoli tematici sono stati descritti come "arene destinate al confronto e alla partecipazione tra attori istituzionali e attori extraistituzionali, nonché luogo teoricamente deputato all'apporto sostantivo dei saperi professionali"⁹⁵. Attraverso di essi, gli enti del Terzo settore possono convogliare nel procedimento le istanze e i bisogni sociali di cui sono a conoscenza tramite la loro attività assistenziale pregressa e la loro presenza sul territorio, così come possono partecipare all'elaborazione delle soluzioni apportando le proprie conoscenze ed esperienze, destinate a combinarsi tra di loro e con quelle delle amministrazioni coinvolte⁹⁶.

Quanto ai compiti dell'ente pubblico procedente, dunque, essi saranno non solo quello di disegnare un adeguato calendario di svolgimento dei tavoli⁹⁷ e di garantire una partecipazione informata dei soggetti del Terzo settore, assicuran-

innovativo, ma anche vera e propria occasione di autolegittimazione da parte degli stessi soggetti privati, che spingerebbero per confermare la bontà del proprio operato pregresso, facilitandosi la riaggiudicazione futura del servizio. Da qui il "ruolo di garanzia che dovrebbe venire svolto dall'ente [pubblico]" (cfr. p. 389), chiamato a sfruttare la sua posizione di regia per facilitare l'ingresso nel procedimento di tutti coloro che siano effettivamente capaci di fornire un apporto significativo, e non solo dei c.d. "soggetti forti" (vedasi anche p. 392).

⁹⁴ Questo rischio è evidenziato da L. CATALDI e F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, p. 199 ss. (spec. p. 212 ss.).

⁹⁵ L. CATALDI e F. GIROTTI, *op. ult. cit.*, p. 202.

⁹⁶ L. CATALDI e F. GIROTTI, *op. ult. cit.*, p. 202. Sui tavoli tematici, vedasi anche M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, cit., p. 383 ss.

⁹⁷ Sull'importanza di fissare un numero adeguato di incontri, il cui oggetto di discussione non sia unilateralmente definito dall'amministrazione, ma sia a sua volta frutto di un dialogo pubblico-privato, e con una cadenza adeguata (per esempio, non troppo ravvicinati, così da consentire l'idonea preparazione dei partecipanti e la continuazione del dialogo anche fra gli incontri), vedasi E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, cit., p. 449.

do una condivisione di informazioni con e tra i soggetti partecipanti⁹⁸, ma anche creare sinergie tra gli operatori che si siedono ai tavoli⁹⁹, incentivando il dialogo e facendo in modo che esso non avvenga lungo le direttive di un rapporto tra “appaltatore e fornitori” – ossia con ciascuna delle parti private che cerca di indirizzare la definizione degli interventi in modo più favorevole per una futura aggiudicazione a proprio favore o una parte pubblica che si concentra sui profili più prettamente economici e di risparmio –, ma che sia effettivamente indirizzato all’ideazione dei migliori interventi assistenziali possibili, in considerazione del contesto in cui andranno a svolgersi e delle risorse disponibili, pubbliche e private condivise¹⁰⁰.

Poste le varie opzioni sul tavolo, la fase decisoria si condenserà nell’individuazione della soluzione che sia ritenuta meglio capace di garantire il soddisfacimento dell’interesse pubblico, ossia il raggiungimento del maggior benessere per i beneficiari delle prestazioni assistenziali, la cui individuazione – alla luce di quanto detto in precedenza – non potrà giacere esclusivamente nelle mani dell’amministrazione. Ai soggetti del privato sociale, infatti, oltre a una partecipazione che consenta di concorrere nella definizione delle varie opzioni disponibili, dovrà essere riconosciuta un’adeguata capacità deliberativa, di modo che an-

⁹⁸E. POLIZZI, *op. ult. cit.*, p. 449.

⁹⁹E. POLIZZI, *op. ult. cit.*, *passim*, parla appunto del ruolo di “regia e promozione” attribuito alle pubbliche amministrazioni nelle procedure di coprogrammazione, volto a creare sinergie tra i soggetti coinvolti, ovvero una comune tensione verso il soddisfacimento degli interessi pubblici posti alla base delle procedure stesse. Vedasi anche L. BIFULCO e L. CENTEMERI, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, cit., p. 221 ss., in cui le Autrici – partendo dall’analisi di casi concreti – riflettono proprio sul ruolo che possono avere le amministrazioni nel coinvolgere “nuove organizzazioni nella progettazione e nella gestione del welfare locale, liberando potenziali per attivare dinamiche virtuose di compartecipazione pubblico-privato” (cfr. p. 240).

¹⁰⁰Il rischio della formazione di rapporti “appaltatore vs fornitori” anche in sede di coprogrammazione è stato sottolineato da M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, cit., p. 387 ss. e da G. MAROCCHI, *Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione*, cit., p. 6. Vedasi anche C. GUIDETTI, *Livelli e fasi della coprogettazione*, in U. DE AMBROGIO e C. GUIDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, cit., p. 67, in cui l’Autrice ribadisce che “per una buona coprogettazione è necessario un condiviso orientamento alla promozione del bene comune e degli interessi collettivi di un territorio o di una comunità”, così da evitare che l’istituto si tramuti in uno strumento di mera spartizione economica strutturato attorno all’esacerbazione delle dinamiche competitive tra gli operatori privati, giungendo alla creazione di un “quasi mercato” dei servizi sociali che veda contrapposti gli enti del Terzo settore tra di loro, nonché essi e il “committente pubblico”. D’altro canto, la stessa Autrice suggerisce di scindere la fase di progettazione dalla fase di gestione, per un più corretto svolgimento dei procedimenti di coprogettazione, in modo sostanzialmente analogo alla scissione qui suggerita fra i procedimenti dialogati prodromici e la successiva fase di selezione dell’affidatario del servizio; scelta che, appunto, dovrebbe operare in direzione dell’attenuazione delle dinamiche competitive nelle fasi in cui non dovrebbero avverarsi.

che la loro volontà abbia un effettivo peso nell'individuazione dei contenuti finali dell'accordo di coprogettazione/coprogrammazione, così appunto da consentire l'auspicato superamento delle dinamiche di partecipazione meramente consultiva che avevano (troppo) spesso caratterizzato le iniziative di pianificazione e progettazione congiunta basate sulla legge n. 328/2000¹⁰¹.

4. *Due passi in avanti e uno indietro: le spinte della Corte costituzionale e del legislatore, ma la ritrosia dell'esecutivo all'attuazione di un modello di amministrazione condivisa*

Che la strada indicata porti a un qualcosa di più di una mera prospettazione dottrinale, rappresentando un possibile percorso tramite cui allontanare il privato sociale dall'angolo in cui il parere del Consiglio di stato n. 2052/2018 sembrava averlo confinato¹⁰² – laddove i giudici hanno (indebitamente) ritenuto che la sottrazione dalla disciplina pro-concorrenziale sia necessariamente foriera di inefficienze, parzialità, opacità, nonché apertura a fenomeni di cattiva amministrazione e di corruzione, imponendo una rigida permanenza sotto la campana del d.lgs. n. 50/2016 che rischia di privare il Terzo settore delle potenzialità del modello dell'amministrazione condivisa¹⁰³ – pare avere trovato conferma in una serie di interventi provenienti tanto dai Giudici delle leggi, quanto dal legislatore.

¹⁰¹ Vedasi E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, cit., p. 444, in cui si prende atto di come – in attuazione della legge n. 328/2000 – le procedure di coamministrazione in cui agli enti del Terzo settore sia stata riconosciuta la possibilità di esprimere un proprio voto sul contenuto dell'atto conclusivo del procedimento siano state effettivamente circoscritte nel numero e, anche laddove questo sia successo, il peso attribuito al voto del privato sociale sia stato spesso eccessivamente limitato. Sulla diffusione di pratiche partecipative meramente consultive e sull'opportunità di superare tale approccio andando verso un più pieno coinvolgimento decisionale, vedasi anche L. CATALDI e F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, cit., p. 204, laddove gli Autori parlano di “appiattimento sulla dimensione consultiva” dei Tavoli tematici, sacrificandone le potenzialità di co-decisione, nonché U. DE AMBROGIO, *La coprogettazione come metodo di promozione dell'innovazione*, in U. DE AMBROGIO e C. GIUDETTEI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, cit., p. 21 ss., con l'Autore che stressa l'esigenza di passare dalla semplice progettazione partecipata alla coprogettazione in senso proprio.

¹⁰² L'immagine è mutuata da V. TONDI DELLE MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, cit., p. 10.

¹⁰³ In questo senso, vedasi G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, cit., p. 25 ss.

Primo e fondamentale contributo è stato quello della decisione della Corte costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131¹⁰⁴, in cui i Giudici hanno riconosciuto negli enti del Terzo settore gli esponenti della “società solidale”, capaci di costituire sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile alle esigenze che provengono dal tessuto sociale e, quindi, in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi, sia un’importante capacità organizzativa e di intervento, garantendo risparmio di risorse e aumento della qualità dei servizi erogati in favore dei membri più bisognosi della collettività. Da qui l’affermazione dell’importanza degli strumenti *ex art. 55* del Codice del Terzo settore, qualificati come una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale e, quindi, capaci di adeguare il rapporto tra amministrazione e operatori privati a dinamiche che non siano semplicemente “di mercato”, ma che poggino sulla convergenza di obiettivi, energie e sforzi e, in senso più ampio, sul modello dell’“amministrazione condivisa” e della “cittadinanza attiva”¹⁰⁵.

Da un lato, dunque, risulta immediatamente significativo l’utilizzo da parte dei Giudici delle leggi di queste due ultime espressioni le quali, se fino a qualche anno fa apparivano mere elaborazioni dottrinali¹⁰⁶, oggi vengono elevate a piena (e assoluta) dignità giuridica, essendo riconosciute dalla Corte quali espressioni di alcuni dei più essenziali principi della Costituzione italiana¹⁰⁷. Da qui, dunque, l’esigenza che gli istituti dell’art. 55 d.lgs. n. 117/2017 ne siano effettiva manifestazione, dovendo essere necessariamente letti e applicati quali strumenti capaci di portare la partecipazione privata nel procedimento a un passo ulteriore rispetto al mero coinvolgimento informativo garantito dagli istituti e dalle pratiche amministrative preesistenti.

Dall’altro lato, la Corte costituzionale precisa la pari dignità tra gli strumenti del Codice del Terzo settore e del Codice dei contratti pubblici, come anche

¹⁰⁴ Per un commento alla decisione, vedasi G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, cit., p. 1449D ss. e, più nel dettaglio, la pluralità di interventi contenuti in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, cit.

¹⁰⁵ Si noti che espressioni come “amministrazione condivisa” e “cittadinanza attiva” sono usate direttamente dalla Corte, consacrando appieno la dignità giuridica di concetti che, alla fine del secolo scorso, si presentavano solo come elaborazioni dottrinali.

¹⁰⁶ Lo stesso Autore che per primo ha parlato di amministrazione condivisa l’ha – almeno inizialmente – qualificata come un modello allora “utopistico”; così G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, cit., p. 65.

¹⁰⁷ Il riferimento è ai più volte menzionati principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, come d’altronde prospettato nel capitolo 1 della presente opera. Per una riflessione sui principi costituzionali sottesi all’art. 55 d.lgs. n. 117/2017 (e, prima ancora, al modello amministrativo di cui l’articolo è espressione), che prenda le mosse dalla pronuncia in analisi, vedasi E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, p. 50 ss.

confermato in una successiva decisione, laddove si afferma che, sulla base del diritto europeo, “resta in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l’affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito”¹⁰⁸. Pari dignità che – come anticipato nelle precedenti pagine – trova fondamento negli spazi di manovra concessi dal legislatore sovranazionale, che passa attraverso la natura condivisa, sia dagli strumenti del d.lgs. n. 50/2016, sia da quelli del d.lgs. n. 117/2017, di meccanismi di evidenza pubblica e che si concretizza nella discrezionalità rimessa alle amministrazioni riguardo alla scelta, in relazione alle singole esternalizzazioni, per l’uno o per l’altro modello, potendo decidere se integrare una competizione “economica” – promettendo una remunerazione come compenso per le prestazioni erogate – oppure una costruzione concertata degli interventi – promettendo un impegno condiviso per il perseguimento dei fini comuni che prenda avvio sin dalle fasi antecedenti all’esternalizzazione in sé e per sé considerata.

Si consideri, poi, che il processo di parificazione tra gli le due discipline è stato ulteriormente sviluppato dal legislatore che, in sede di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 con legge 11 settembre 2020, n. 120, ha apportato alcune modifiche al Codice dei contratti pubblici, tra cui l’inserimento di un primo espresso riferimento al Codice del Terzo settore. Le novelle hanno riguardato tre disposizioni, l’art. 30 (*Principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni*)¹⁰⁹, l’art. 59 (*Scelta delle procedure e oggetto del contratto*)¹¹⁰ e l’art. 140 (*Norme applicabili ai servizi sociali e ad altri servizi specifici dei settori speciali*)¹¹¹ e si sono sostanziate nell’aggiunta di poche ma significative indicazioni.

¹⁰⁸ Cfr. C. Cost., 26 novembre 2020, n. 255.

¹⁰⁹ Art. 30, comma 8, d.lgs. n. 50/2016: “Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici *nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117* si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del Codice civile [enfasi aggiunta]”.

¹¹⁰ Art. 59, comma 1, d.lgs. n. 50/2016: “1. *Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, nell’aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara [...] [enfasi aggiunta]”.

¹¹¹ Art. 140, comma 1, d.lgs. n. 50/2016: “1. Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all’allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e *fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*. [enfasi aggiunta]”.

L'art. 30, nell'operare un rinvio alla legge n. 241/1990 per quanto non previsto dal d.lgs. n. 50/2016 in materia di affidamento dei contratti pubblici, afferma anche che la medesima legge va a colmare quanto non puntualmente specificato dal Titolo VII del Codice del Terzo settore in relazione "alle altre attività amministrative" concernenti "forme di coinvolgimento" degli enti del privato sociale. Pertanto, oltre a confermare la necessità di cercare il fondamento giuridico di coprogrammazione e coprogettazione nella legge sul procedimento amministrativo, tale previsione pare comunicare che gli artt. 55 ss. del Codice del Terzo settore contengano un *quid novi* rispetto ai semplici strumenti di esternalizzazione contrattuale, implicando un *quid pluris* quale lo svolgimento di "altre attività risultanti in forme di coinvolgimento", tramite cui non si arrivi solo a individuare il soggetto cui affidare l'erogazione del pubblico servizio, ma si concipisca assieme il miglior modo per curare l'interesse al benessere dei consociati¹¹².

Ai sensi degli artt. 59 e 140, invece, le esternalizzazioni debbono avvenire in base alla disciplina appalti "fermo restando quanto previsto dal titolo VII del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117"¹¹³. Anche queste novelle hanno, al di là del numero limitato di termini aggiunti, una rilevante portata evocativa, inserendo finalmente quello che sembrerebbe essere un criterio di coordinamento tra le discipline dei due codici. Il "fermo restando" gli istituti di esternalizzazione solidale, infatti, pare suggerire alle pubbliche amministrazioni la necessità di prendere in considerazione, a fronte della scelta di procedere all'affidamento dei servizi sociali, innanzitutto l'utilizzabilità degli strumenti *ex artt. 55-57* del Codice del Terzo settore, quali procedure "naturali" per l'ideazione degli interventi assistenziali e per la loro successiva esternalizzazione, per poi valutare se essi siano attuabili nel caso concreto, ossia consentano l'implementazione di un modello di amministrazione condivisa che meglio assicuri il raggiungimento del fine perseguito dall'azione amministrativa, oltre che quelli di economicità, universalità, solidarietà e adeguatezza del servizio. Solo qualora ciò non si verifichi, allora il ricorso al mercato potrà ritenersi più favorevole, determinando la sottoposizione alle regole del Codice dei contratti pubblici di quello che sarà solamente un rapporto sinallagmatico pubblico privato, non fondato sulla condivisione di intenti, energie, conoscenze, idee e risorse, ma semplicemente sullo scambio di prestazioni economiche¹¹⁴.

¹¹² In questo senso anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 237.

¹¹³ Per una prima analisi di queste modifiche al d.lgs. n. 50/2016, vedasi G. MAROCCHI, *DL semplificazioni: Codice contratti e Codice Terzo settore hanno pari dignità*, in *Impresa sociale*, 2020, online: <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/dl-semplificazioni-codice-appalti-e-codice-terzo-settore-hanno-pari-dignita>.

¹¹⁴ In questo senso, A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI, *Postfazione: due importanti novità*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, cit., p. 221 ss. (spec. p. 223).

Infine, l'ultimo rilevante intervento in materia è stato quello dell'esecutivo, con l'adozione delle "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017"¹¹⁵. Per quanto si affermi che le relative indicazioni siano basate anche e soprattutto sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020¹¹⁶, più volte richiamata e i cui stralci sono spesso riportati quale punto di partenza dei ragionamenti ivi formulati, le Linee guida non possono pienamente considerarsi un passo in avanti nella direzione tracciata dai Giudici delle leggi, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva esplicitazione di coprogettazione e coprogrammazione quali innovativi strumenti di partecipazione privata alla funzione amministrativa¹¹⁷. Sicuramente si conferma quanto già detto circa la parificazione degli strumenti del Titolo VII del Codice del Terzo settore con quelli del Codice dei contratti pubblici, come meccanismi di esternalizzazione delle prestazioni assistenziali: dal fatto che il Codice del Terzo settore debba considerarsi anch'esso espressione del diritto europeo, al fatto che gli strumenti di cui al suo Titolo VII siano meccanismi collocabili nel contesto dell'evidenza pubblica, capaci di garantire il rispetto dei medesimi principi sottesi alla nozione europea di concorrenza; dalla discrezionalità spettante all'amministrazione nella scelta sull'utilizzo degli strumenti di

¹¹⁵ Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, 31 marzo 2021, n. 72. Si segnala anche la pendenza del procedimento di adozione di nuove linee guida Anac Recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", il cui schema (accessibile online: <https://www.anti-corrruzione.it/-/schema-di-linee-guida-recanti-%C2%ABindicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali-%C2%BB>) è stato oggetto di consultazione pubblica conclusosi il 15 novembre 2021. In ogni caso, dal contenuto dello schema trapela come esse si soffermino sulle previsioni in materia di esternalizzazione dei servizi sociali proprie del Codice dei contratti pubblici, poiché "[p]er quanto concerne gli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore, si rimanda alle indicazioni fornite con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS. [...] Si ritiene che le indicazioni ivi contenute possano ispirare la redazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei regolamenti interni che disciplinano le procedure di affidamento di servizi sociali esclusi dall'ambito di applicazione del codice e l'utilizzo degli istituti previsti dal CTS in base alla propria autonomia regolamentare e organizzativa" (cfr. p. 3 dello schema).

¹¹⁶ "[I] presente documento è stato elaborato tenendo conto della disciplina vigente, delle Relazioni governative di illustrazione del CTS e del suo correttivo, adottato nel 2018, dei pareri resi dal Consiglio di Stato, nonché dei primi pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile, direttamente o indirettamente, inerenti il tema trattato, degli atti dell'ANAC e delle competenti Amministrazioni statali nonché, da ultimo, della sentenza b. 131 del 26 giugno 2020 della Corte costituzionale e della legge 11 settembre 2020, n. 120 [...] (cfr. d.m. n. 72/2021, p. 1).

¹¹⁷ Per una lettura critica di queste linee guida, vedasi S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada da percorrere*, cit., p. 83 ss. che, come già menzionato, argomenta in negazione della natura di strumenti di amministrazione condivisa degli istituti ex art. 55 del Codice del Terzo settore, trovando appunto nelle Linee guida ministeriali un elemento di supporto del proprio punto di vista.

esternalizzazione “solidale” o “concorrenziale”, all’applicabilità della legge sul procedimento amministrativo per disciplinare lo svolgimento dei procedimenti di coprogrammazione e progettazione.

Ricavata questa “nicchia di operatività”, però, il Ministero del Lavoro sembra dimenticarsi di quanto suggerito dai Giudici costituzionali in tema di qualificazione degli istituti *ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017* quali strumenti di attuazione del modello di amministrazione condivisa, con il Terzo settore considerato capace “di mettere a disposizione dell’ente pubblico [non solo] preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), [ma anche] un’importante capacità organizzativa e di intervento”¹¹⁸, suggerendo quindi che a una co-realizzazione degli interventi debba assommarsi, *ex ante*, una partecipazione del privato sociale alla programmazione e progettazione dei servizi, che combini la valenza informativa con quella “organizzativa”, ossia che si traduca in un effettivo apporto nell’ideazione delle misure rivolte al supporto dei consociati in condizioni di marginalità. Infatti, per quanto nelle sezioni introduttive delle Linee guida si parli di un coinvolgimento attivo del privato sociale che dia luogo a forme di confronto, condivisione e co-realizzazione degli interventi in cui l’amministrazione e il privato sociale sono “effettivamente in grado di collaborare”¹¹⁹, oppure di una collaborazione sussidiaria, che si distingue dalle procedure di appalto per una corresponsabilità pubblico-privata che prende le mosse dalla co-costruzione del progetto¹²⁰, tale slancio si va poi a perdere quando vengono esaminati gli istituti e vengono proposti i modelli procedurali di coprogrammazione e progettazione.

Quanto alla prima – di cui si conferma lo schema di procedimento proposto nelle precedenti pagine, scandito da adozione della delibera a coprogrammare, pubblicazione dell’avviso, svolgimento dell’istruttoria partecipata e conclusione del procedimento – il rischio di appiattimento dell’intervento privato a un mero apporto informativo si condensa nel paragrafo conclusivo della sezione, laddove si afferma che il contributo degli enti del Terzo settore dovrebbe concludersi nell’elaborazione condivisa di un documento istruttorio di sintesi, spettando poi all’amministrazione procedente esercitare unilateralmente il proprio potere, in modo che i contenuti dell’atto conclusivo siano espressione della sua unica volontà e non dell’incontro tra questa e quella degli enti *non profit* ammessi al procedimento¹²¹. Viene eliminato, dunque, l’accordo tra le parti, a fronte del “timore” espresso dal Ministero di una perdita di autonomia dell’amministrazione nell’acquisizione, bilanciamento e sintesi dei diversi interessi acquisiti nell’i-

¹¹⁸ Cfr. Corte cost., n. 131/2020.

¹¹⁹ D.m. n. 72/2021, p. 2.

¹²⁰ D.m. n. 72/2021, p. 6.

¹²¹ D.m. n. 72/2021, p. 7.

strutturata: un risultato che, però, si pone in contrasto con la ragion d'essere della stessa coprogrammazione. L'ente pubblico che sceglie di ricorrere a questo strumento, infatti, manifesta di avere superato ogni remora all'effettiva partecipazione del Terzo settore nella definizione delle proprie modalità di azione, giustificando un esercizio bilaterale del potere a fronte della sicurezza che anche i soggetti privati condividano una tensione al perseguimento dell'interesse pubblico e, dunque, tendano al suo massimo soddisfacimento piuttosto che a quello dei propri interessi individuali.

Analoghe critiche possono poi muoversi in relazione alla coprogettazione, la quale sembra essere concepita come mero strumento di affidamento dei servizi, in cui la collaborazione pubblico-privata si circoscrive alla sola fase di co-realizzazione, nella quale l'ente del Terzo settore mette a disposizione dell'interesse pubblico anche le proprie risorse, a integrare quelle dell'amministrazione. Questa situazione, però, più che essere espressione di un modello di esercizio congiunto del potere amministrativo, è semplice conseguenza del già descritto ambito di operatività degli istituti *ex* Titolo VII del Codice del Terzo settore, corrispondente a tutte quelle ipotesi in cui l'operatore privato scelga di intervenire nel sistema delle prestazioni assistenziali in assenza di lucro, offrendo gratuitamente il proprio apporto. Il modello che le Linee guida prediligono sembra infatti essere quello monoprocidentale suggerito dall'Anac, in cui alla delibera a coprogettare e alla pubblicazione dell'avviso di avvio della procedura, fa seguito un'immediata individuazione dell'affidatario privato, a sua volta succeduta dalla convenzione di esternalizzazione, ossia dal contratto con cui si definiscono gli elementi salienti dell'esecuzione delle attività di progetto¹²². La fase di coprogettazione risulterebbe così ridotta ai minimi termini, compresa tra l'individuazione del partner e la stipula della convenzione, tale per cui – per non violare il principio di parità di trattamento con gli altri candidati – non possa concernere aspetti caratterizzanti del progetto, ma esclusivamente le sue modalità attuative, né possa produrre modifiche al progetto che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione dell'affidatario¹²³. In buona sostanza, dovrebbe essere l'amministrazione a predeterminare la grossomodo totalità degli aspetti dell'interven-

¹²² Ai sensi delle Linee guida, la convenzione contiene indicazione riguardanti: la durata del partenariato; gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte, incluso il rispetto della disciplina vigente in materia di tracciabilità finanziaria; il quadro economico risultante dalle risorse, anche umane, messe a disposizione dell'ente procedente e da quelle offerte dagli ETS; le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo pubblico a fronte di gravi irregolarità; i limiti e le modalità di revisione della convenzione; ecc. (vedasi p. 14). È chiaro, dunque, che questa convenzione abbia natura di "contratto di affidamento del servizio", e sia cosa diversa da un accordo con cui si definiscono gli aspetti progettuali della prestazione da erogarsi in favore dei beneficiari.

¹²³ D.m. n. 72/2021, p. 10-11.

to, sterilizzando le peculiarità proprie della coprogettazione e rendendola poco di più di un'esternalizzazione mediante convenzione sottratta alla disciplina dei contratti pubblici¹²⁴.

Spiragli di legittimazione di un modello differente, in cui agli enti del Terzo settore sia effettivamente consentito di partecipare alle scelte dell'amministrazione, giungono laddove viene fatto cenno a una diversa modalità di svolgimento delle sessioni di coprogettazione, in cui l'amministrazione discute con tutti i soggetti *non profit* ammessi alla procedura, sicché a un indubitabile maggiore impegno organizzativo richiesto al soggetto pubblico corrisponde la possibilità di aprirsi all'intero "capitale di conoscenza, di proposta, e di apporti, di varia natura" che il Terzo settore può offrire. Ciò che manca, però, è una specificazione di come questo debba avvenire o, meglio, tale specificazione sembrerebbe a un certo punto intravedersi, risultando però foriera di nuove di incertezze, piuttosto che di utili chiarimenti. Infatti, nelle ultime pagine delle Linee guida, dedicate ai profili della trasparenza e pubblicità, il Ministero fornisce un modello procedimentale di coprogettazione in cui – per la prima volta e "all'improvviso" – fa la sua comparsa un riferimento all'art. 11 della legge n. 241/1990¹²⁵. Come anticipato, tuttavia, il suo utilizzo appare per lo meno criptico, in quanto l'accordo viene collocato tra la valutazione delle candidature alla partecipazione al procedimento e lo svolgimento dei tavoli di coprogettazione, quale atto conclusivo del subprocedimento di selezione degli enti del Terzo settore. Non è chiaro, dunque, su cosa le parti si dovrebbero accordare, essendo il momento del dialogo progettuale collocato dal Ministero nella fase successiva all'accordo stesso.

D'altronde, alcune incertezze quanto al ruolo da riconoscersi al Terzo settore e agli strumenti con cui instaurare una relazione tra amministrazione e privato sociale paiono ravvisabili anche nel più significativo atto di governo adottato sostanzialmente in contemporanea alle menzionate Linee guida, ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹²⁶, volto a dare attuazione nel contesto Italiano al programma di investimenti europeo *Next generation EU*, con cui

¹²⁴ Sull'importanza dell'effettivo svolgimento di una fase di progettazione condivisa affinché si possa ricadere nell'ipotesi prevista dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, a garanzia del fatto che la successiva esternalizzazione sia "solidale" e non "concorrenziale" (ovvero rientrante nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici), vedasi da ultimo Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232. Per quanto i giudici escludano, in prima battuta, la riconducibilità del caso di specie agli istituti *ex* Titolo VII d.lgs. n. 117/2017 sulla base della possibilità per l'operatore di conseguire un'effettiva remunerazione dallo svolgimento del servizio (che quindi non risulta gratuito), essi corroborano tale risultato ravvisando che il servizio in questione non fosse stato oggetto – prima dell'esternalizzazione – di qualsivoglia attività di coprogrammazione o, appunto, coprogettazione.

¹²⁵ D.m. n. 72/2021, p. 22.

¹²⁶ Trasmesso dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021, è stato oggetto di approvazione definitiva a livello sovranazionale in data 13 luglio 2021.

stimolare la crescita socioeconomica degli Stati Membri a seguito della recente crisi pandemica.

Da una parte, non può non darsi atto di come gli estensori del Piano abbiano chiaramente realizzato che la ripresa della nazione passa non solo attraverso una considerazione degli aspetti economici e produttivi, ma anche tramite il perseguimento di una maggiore inclusione e coesione sociale, cui è dedicata un'apposita missione del PNRR (Missione 5). Articolata in tre componenti¹²⁷, il compimento di tale Missione è affidato alle amministrazioni locali, con un'azione pubblica che però è chiamata ad avvalersi del contributo del Terzo settore, a fronte di una "pianificazione in coprogettazione di servizi [che] sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze" (cfr. p. 199 PNRR). Il privato sociale, dunque, appare quale interlocutore privilegiato dell'amministrazione nel campo dell'inclusione e della coesione sociale, come testimoniato dai plurimi richiami al Terzo settore in relazione ai più specifici investimenti lungo cui si strutturano le componenti della Missione 5¹²⁸ e dalla generale affermazione per cui l'implementazione degli interventi del PNRR passa anche attraverso "l'accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo settore" (cfr. p. 210 PNRR).

Il bicchiere, però, non appare completamente pieno laddove i riferimenti espressi al privato sociale avrebbero potuto essere più ampi a fronte della considerazione nel PNRR di numerosi dei suoi ambiti tradizionali di intervento – anche eccedenti o trasversali alla sola dimensione dell'inclusione sociale, come le azioni in tema di cultura, servizi per l'infanzia, servizi educativi, servizi sociosa-

¹²⁷ Le tre componenti sono: 1) Politiche per il lavoro; 2) Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore; 3) Interventi speciali per la coesione territoriale. Si può quindi notare come il Terzo settore faccia la sua comparsa sin dal titolo di una di queste componenti.

¹²⁸ Nello specifico, di Terzo settore si parla nel secondo ambito di intervento della componente 2 (Rigenerazione urbana e *housing* sociale), in relazione ai Piani Urbani Integrati (investimento 2.2 – p. 213), laddove si dispone che gli interventi individuati per la riqualificazione delle periferie delle Città Metropolitane e quelli di pianificazione urbanistica partecipata "potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117". Ancora, il Terzo settore viene espressamente coinvolto nella componente 3 (investimento 3 – p. 219), in tema di iniziative dirette a contrastare la povertà educativa delle regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori, nonché nella valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Per una prima analisi del ruolo riconosciuto al Terzo settore nel PNRR, vedasi G. MAROCCHI, *Il terzo settore e il PNRR*, 22 giugno 2021, online: <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/il-terzo-settore-e-il-pnrr/>; G. GOTTI e A. ARCURI, *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, 20 dicembre 2021, online: <https://www.pandoravista.it/articoli/cosa-ce-nel-pnrr-per-il-terzo-settore/>; U. ASCOLI e M. CAMPEDELLI, *Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia*, in *Social Policies*, 2021, p. 369 ss.; M. SANTILLO, *Il nuovo protagonismo del Terzo Settore negli scenari del Next Generativo EU*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, p. 1075 ss.

nitari, agricoltura sostenibile ed economia circolare¹²⁹ – nonché a fronte del rischio che il Terzo settore continui a essere visto come mero esecutore materiale di servizi e non come legittimo interlocutore e codecisore nelle scelte dell'amministrazione¹³⁰. Ciò lo si percepisce dai riferimenti espressi (sopra menzionati) nel Piano alla sola coprogettazione di specifici interventi, senza che il privato sociale paia invece essere chiamato alla coprogrammazione delle scelte di più ampio respiro volte a raggiungimento degli obiettivi di ripresa nazionale¹³¹.

Tutti questi profili trovano conferma anche nel recente Avviso pubblico per la presentazione di proposte da finanziarsi nell'ambito del PNRR, adottato in data 15 febbraio 2022 da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale. Volto alla selezione dei progetti di Ambiti territoriali sociali, Comuni e Enti gestori delle funzioni socioassistenziali volti ad attuare la summenzionata Missione 5, esso sicuramente legittima il coinvolgimento del Terzo settore, nonché il ricorso all'istituto della coprogettazione, al pari di un'esternalizzazione basata sulla disciplina della contrattazione pubblica¹³². Tuttavia, le tempistiche stringenti di presentazione dei progetti – conseguenza della rigorosa tabella di marcia europea per l'ottenimento dei finanziamenti – rischiano di limitare questa libera scelta degli enti locali o quanto meno di metterne a dura prova le capacità di or-

¹²⁹ In tal senso, vedasi G. GOTTI e A. ARCURI, *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, cit. e U. ASCOLI e M. CAMPEDELLI, *Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia*, cit., p. 384.

¹³⁰ Così G. GOTTI e A. ARCURI, *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, cit.

¹³¹ Ciò a meno che non si voglia interpretare diversamente la dubbia espressione per cui i servizi della Missione 5 possono essere oggetto di “pianificazione in coprogettazione”; espressione che mischia i livelli di programmazione e progettazione, denotando più che altro una perdurante insicurezza dell'esecutivo quanto alla natura dei singoli istituti *ex art.* 55 d.lgs. n. 117/2017. Uno spiraglio alla coprogrammazione sembra però provenire, nell'ambito del già citato dell'Investimento 2.2. (p. 213 PNRR), dal riferimento alla “pianificazione urbanistica partecipata”.

¹³² Vedasi l'art. 3 dell'Avviso quanto alla distinzione tra il “soggetto proponente/attuatore”, ossia l'amministrazione locale responsabile del progetto, e il “soggetto realizzatore/esecutore”, ovvero l'operatore coinvolto a vario titolo nella realizzazione dell'intervento e individuato dal soggetto attuatore nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile, che può essere sia quella in materia di contratti pubblici, sia quella dettata dal Codice del Terzo settore. Conferma di questo “doppio binario” si ha più volte lungo il testo dell'Avviso; basti menzionare che proprio l'art. 3, in relazione agli strumenti di selezione del soggetto realizzatore/esecutore, fa riferimento “ad esempio” alla disciplina appalti, mentre il successivo art. 12, riguardante gli obblighi del soggetto attuatore, fa espressa menzione dell'esigenza di “rispettare le disposizioni di cui agli artt. 55 e 56 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo settore, nonché le norme del Decreto Ministeriale n. 72 del 31 marzo 2021”, legittimando il ricorso alla coprogettazione nella definizione dei rapporti con il privato sociale. Plurimi sono poi i richiami espliciti all'opportunità del coinvolgimento del Terzo settore in relazione alle specifiche attività lungo cui si articola l'Avviso, dalla definizione dei progetti individualizzati per le persone con disabilità (art. 6.6) alla gestione dei centri servizi per il contrasto alla povertà (art. 6.8).

ganizzare per tempo un dialogo effettivo con il Terzo settore, che rispecchi la sopra descritta natura “partecipata” della coprogettazione e che consenta di arrivare a progetti concretamente condivisi da sottoporre alle amministrazioni centrali per il loro finanziamento.

In sintesi, per quanto la strada verso un’amministrazione condivisa dei servizi sociali sembra essere stata tracciata con le previsioni del Codice del Terzo settore, nonché puntellata dai successivi interventi del legislatore e della Corte costituzionale, non è detto che le amministrazioni siano ancora pronte per percorrerla, come dimostrano le Linee guida con cui il Ministero ha fornito un’interpretazione comunque “conservativa” dei nuovi istituti e dai recenti sviluppi connessi al PNRR. Da qui l’importanza di vagliare se e come, finora, i singoli enti pubblici responsabili delle specifiche prestazioni sociali abbiano sfruttato le esistenti aperture al dialogo con la società civile nell’ideazione e nell’erogazione degli interventi assistenziali. La verifica, come più volte anticipato, avverrà in relazione ai servizi di integrazione dei migranti, così da valutare in che modo la comunità di accoglienza si sia effettivamente inserita nei procedimenti di inclusione sociale dello straniero, attivamente supportando il perseguimento dell’interesse pubblico al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione migrante e, in generale, all’incremento del benessere dell’intera comunità di riferimento.

PARTE II

COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE
NEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

CAPITOLO IV

IL TERZO SETTORE NELLA NORMATIVA SUI SERVIZI DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI

SOMMARIO: 1. I servizi di integrazione come ambito di indagine privilegiato per la partecipazione del Terzo settore agli interventi assistenziali. – 2. I servizi a sostegno dell'integrazione dei migranti: una *species* nel *genus* dei servizi sociali. – 3. Il coinvolgimento del Terzo settore nei servizi di integrazione in base alla normativa nazionale. – 3.1. Il Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati. – 4. Il Terzo settore e i servizi di integrazione nella normativa regionale. – 4.1. Normative con rinvii generici al Terzo settore. – 4.2. Normative con rinvii sistematici al Terzo settore. – 4.3. Le peculiarità delle leggi di Toscana, Friuli, Veneto e della provincia di Trento. – 4.4. Le regioni prive di disciplina sull'integrazione sociale degli stranieri e il ruolo sussidiario delle leggi regionali sui servizi sociali.

1. *I servizi di integrazione come ambito di indagine privilegiato per la partecipazione del Terzo settore agli interventi assistenziali*

Sin dalle prime pagine di quest'opera, si è sostenuto che la gestione del fenomeno migratorio risulta un ambito privilegiato in cui donare concretezza alle riflessioni generali dei precedenti capitoli, come conseguenza della natura stessa della materia in analisi. Infatti, laddove per integrazione si intenda un processo dinamico di armonica inclusione degli stranieri nella comunità di accoglienza, tramite un avvicinamento reciproco tra quest'ultima e i migranti, si è detto come appaia logico che ai membri di tale comunità non possa essere riservato solo un ruolo di spettatori del processo. Secondo questa prospettiva, che è quella recepita anche dal punto di vista normativo all'interno dell'art. 4-*bis* TUI, il successo dell'integrazione non può che passare attraverso un coinvolgimento effettivo degli attori sociali¹, che potrebbe trovare compiuta espressione nella partici-

¹ Chiaro, in questo senso, E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1687 ss., in cui si afferma che a "ospitare" lo straniero sono chiamati sia lo "Stato apparato" che lo "Stato comunità", entrambi tenuti al rispetto del principio di solidarietà *ex art.* 2 Cost., il primo in via "diretta", il secondo in via "sussidiaria".

zione alla definizione, prima, e all'erogazione, poi, dei servizi assistenziali come disciplinata dai descritti artt. 55 e ss. del Codice del Terzo settore².

In questo senso, dunque, l'inclusione del privato sociale nel sistema dei servizi rivolti alla popolazione migrante acquisirebbe una nuova e ulteriore luce, con un'azione amministrativa "condivisa" degli interventi che ben potrebbe assurgere al ruolo di strumento privilegiato a disposizione dell'ordinamento giuridico per perseguire l'interesse all'integrazione, coniugando al suo interno tanto il momento assistenziale in sé e per sé tipico dei servizi sociali, quali strumento di sostegno dei consociati in condizioni di marginalità, quanto le esigenze di partecipazione della comunità di accoglienza che, dunque, acquisterebbero finalmente concretezza, fornendo effettiva attuazione alle menzionate previsioni dell'art. 4-bis TUI.

Queste considerazioni sulla particolare sensibilità dei servizi di integrazione alle tematiche del coinvolgimento dei privati, d'altro canto, trovano diretta conferma in alcuni degli atti che hanno costituito i punti cardine delle riflessioni dei precedenti capitoli. Prima di tutto, si può richiamare la Delibera Anac n. 32/2016 laddove l'Autorità, nel definire le "*Linee guida per l'affidamento di servizi ad enti del terzo settore e alle cooperative sociali*" ha avvertito l'esigenza di puntualizzare le proprie considerazioni (solo) in riferimento a un'unica specifica materia, ossia proprio riguardo agli "*affidamenti dei servizi e delle forniture nel settore dell'accoglienza ai richiedenti e titolari di protezione internazionale*" che, seppur concernono una fase antecedente al successivo momento dello svolgimento dei percorsi di inclusione sociale per i non-cittadini, mantengono con essi uno stretto legame funzionale e, come si vedrà, sostanziali spazi di sovrapposizione³. Ugualmente, la medesima richiesta di parere formulata dall'Anac in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali, che ha portato al Parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, è sorta a seguito delle posizioni contrastanti emerse nell'ambito del Tavolo tecnico per la predisposizione dell'approfondimento sulla gestione dei servizi per l'accoglienza degli immigrati all'interno del Piano nazionale anticorruzione 2018, cui partecipavano l'Anac stesso, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e alcune associazioni rappresentative del Terzo settore⁴. Da ultimo, non si può non richiamare quanto già anticipato circa l'inclusione delle azioni di "accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti" tra le attività di interesse generale esercitabili

² Sulla rilevanza del coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale del non-cittadino si rimanda a quanto detto e agli Autori citati nell'introduzione di quest'opera.

³ Anac, Delibera n. 32/2016, sez. 7 (p. 19 ss.).

⁴ Questo traspare chiaramente da ANAC, *Richiesta di parere in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, cit.*, (p. 9).

dagli enti del Terzo settore, nella loro azione volta al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, a definitiva conferma dell'applicabilità ad esse degli strumenti previsti dal Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017⁵.

La forte attenzione destata dalla tematica in analisi, dunque, consegue dall'esigenza di definire i ruoli delle amministrazioni e dei privati nel soddisfacimento di un interesse pubblico – quello all'adeguato inserimento dello straniero nella società italiana – la cui rilevanza e non trascurabilità sono rese evidenti dalla trasformazione degli eventi migratori in Italia, da eccezionali ed emergenziali a stabili e strutturali. Come emerso nel primo capitolo di quest'opera, infatti, sono stati proprio i cambiamenti storico-sociali ad aver mutato l'interesse all'integrazione degli stranieri da semplice interesse generale a vero e proprio interesse pubblico, stimolando così la trasformazione del ruolo delle pubbliche amministrazioni nella sua cura e dei rapporti tra le stesse e gli enti del Terzo settore.

Rimandando a quelle prime pagine per la ricostruzione dell'evoluzione nel tempo della rilevanza dell'interesse all'integrazione dei migranti e, conseguentemente, dei differenti equilibri nei rapporti tra i soggetti pubblici e privati coinvolti nella sua cura, quello che preme qui ribadire è come sia sempre più frequente il riconoscimento – se non a livello normativo, quanto meno a livello politico, di atti di indirizzo e di pianificazione – di come il coinvolgimento del privato sociale nell'erogazione dei servizi di integrazione non sia solamente uno strumento per il risparmio di risorse pubbliche e per l'appianamento delle asimmetrie informative della pubblica amministrazione in materia di tematiche sociali. Rendere il Terzo settore partecipe alle scelte concernenti i servizi di integrazione, così come soggetto incaricato dell'erogazione in concreto delle prestazioni, viene sempre più spesso percepito come uno strumento di responsabilizzazione delle comunità di accoglienza e di loro indispensabile coinvolgimento attivo nei percorsi di inclusione, giustificando gli sforzi rivolti all'attuazione di un modello di amministrazione condivisa degli interventi assistenziali che affondi le proprie radici nella partecipazione di quelle porzioni della collettività mosse da una spinta solidale alla cura per l'interesse pubblico all'inclusione sociale dei migranti, piuttosto che dal perseguimento di interessi economici individuali, e che siano disponibili a mettersi in gioco, a dialogare con l'amministrazione, e a condividere con essa i proprio sforzi per il perseguimento del suddetto fine⁶.

⁵ Il riferimento è a quanto già detto nella sez. 4 del capitolo 1 riguardo ai contenuti dell'art. 5 d.lgs. n. 117/2017.

⁶ Si rimanda alla nota 40 del capitolo 1, e alla ivi richiamata Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 24 novembre 2020, "Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027" [COM(2020)758] che, nel dedicare un'apposita sezione all'opportunità di "Costruire partenariati solidi per un processo di integrazione più efficace" (p. 17 ss.), afferma una visione dell'integrazione quale "*processo sociale in cui la responsabilità non ricade su un gruppo in particolare, ma su un gran numero di migranti, comunità di accoglienza, autorità e istituzioni pubbliche, parti sociali ed*

2. I servizi a sostegno dell'integrazione dei migranti: una species nel genus dei servizi sociali

Prima di approfondire la tematica della partecipazione del Terzo settore alle azioni volte a supportare l'inclusione sociale dei non-cittadini, appare ragionevole circoscrivere l'ambito oggettivo del possibile intervento del privato sociale, andando a definire quali siano le attività finalizzate all'integrazione degli stranieri.

A tal riguardo, valido aiuto può provenire dall'ampia produzione dottrinale occupatasi di delineare lo statuto giuridico dei non-cittadini nell'ordinamento italiano, con particolare attenzione alla questione della riconoscibilità anche in capo ad essi dei diritti sociali fruibili dai cittadini⁷. Partendo dagli artt. 2, 3, 10 e 117 della Costituzione, questi autori – seguendo in primo luogo le mosse della giurisprudenza costituzionale – ricostruiscono un quadro di sostanziale garanzia nell'accesso da parte del migrante a tali diritti (e, conseguentemente, alle prestazioni pubbliche volte al loro soddisfacimento)⁸, pur in presenza di una frammentazione “verticale” e “orizzontale” che non assicura uniformità nel loro godimento, rispettivamente lungo il territorio dello stato e in base alle ragioni riconosciute dalla pubblica autorità quali legittimanti la presenza dello straniero all'interno dei confini nazionali⁹. In altre parole, quanto al primo profilo, la ri-

economiche, organizzazioni della società civile, chiese, comunità religiose e altre comunità filosofiche e il settore privato. Dare ai migranti e alle comunità di accoglienza la possibilità di impegnarsi attivamente nel processo di integrazione è essenziale per ottenere un'integrazione sostenibile e di successo [enfasi aggiunta]” (cfr. p. 17).

⁷ *Ex pluribus*, C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 1 ss.; ID., *Servizi sociali agli immigrati*, cit., p. 95 ss.; ID., *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE e C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, cit., p. 189 ss.; E.V. ZONCA, *La cittadinanza sociale degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova, 2016; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 91 ss.; ID., *I diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, cit.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., p. 163 ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007.

⁸ Oltre alle opere menzionate nella precedente nota, vedasi anche A. ZITO, *Beni primari, diritti sociali degli immigrati e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Nuove autonomie*, 2013, p. 223 ss., in cui l'Autore chiaramente afferma che “I diritti sociali, dunque, sono certamente diritti fondamentali, la cui titolarità e la cui garanzia prescindono oggi dal concetto di cittadinanza, tradizionalmente inteso. Essi, infatti, finiscono per radicarsi direttamente nella persona e nella sua dignità, con la conseguenza che non possono essere negati a chi cittadino non è, o non è ancora, e dunque agli immigrati, a quelli regolari certamente, ma anche, in determinate circostanze, a quelli irregolari. In questo senso milita la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale” (cfr. p. 223).

⁹ L'immagine della frammentazione dello *status* del non-cittadino lungo le due direttive “orizzontale” e “verticale” è ripresa da F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 218 ss.

forma del Titolo V della Costituzione e l'avvenuto affidamento della materia dei servizi sociali alla competenza legislativa sub-statale hanno permesso la proliferazione di normative regionali più o meno propense al riconoscimento di interventi a supporto della dignità esistenziale, del pieno sviluppo individuale e dell'inserimento del migrante nella nuova collettività di appartenenza¹⁰. Quanto al secondo profilo, esso riguarda la permanenza di differenze nell'accesso ai servizi sociali ancorate al tipo di permesso di soggiorno di cui il migrante è titolare, espressione di scelte legislative – in alcuni casi riconosciute legittime anche dai Giudici delle leggi quali manifestazioni di una ragionevole distinzione tra beneficiari – che saldano la fruibilità di determinate prestazioni alla stabilità del collegamento dell'individuo con l'ordinamento nazionale o regionale¹¹.

Rinviando alla dottrina citata per un ulteriore approfondimento di queste tematiche che, per quanto importanti, rilevano solo incidentalmente nella trattazione del tema qui in analisi, se i vari autori appaiono consapevoli che l'accesso ai servizi sociali sia materia decisiva per l'effettiva realizzazione dell'integrazione degli stranieri presenti sul territorio¹², ciò che traspare da queste analisi è un'ap-

¹⁰ Per un'ampia riflessione sulle conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione in relazione alla disciplina dei servizi sociali in favore dei non-cittadini, vedasi L. RONCHETTI (cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Milano, 2012. Per una ben più sintetica ricostruzione di come le differenti regioni abbiano (legittimamente o meno) imposto requisiti più o meno stringenti per l'accesso alle prestazioni sociali (per esempio, richiedendo la titolarità di un lavoro all'interno del territorio della regione ai fini dell'accesso all'edilizia sociale), sia consentito il rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts*, cit., pp. 69-73 e 97 ss., nonché all'ulteriore dottrina e giurisprudenza ivi riportata.

¹¹ Così, per esempio, se l'art. 41 TUI apre – in linea di principio e nonostante le recenti modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2021, n. 238 – alla fruizione delle provvidenze e delle prestazioni di assistenza sociale agli stranieri che siano titolari almeno di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, l'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000 limita la fruibilità delle provvidenze di natura economica ai soli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE di lunga durata, mentre l'art. 40 TUI prevede come requisito minimo per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica la titolarità di un permesso di soggiorno di durata biennale. In materia, su tutti, C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, cit., p. 8 ss. e F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 125 ss. Per una ricostruzione dell'ampia produzione giurisprudenziale (*in primis* costituzionale) che questa differenziazione in base ai titoli di soggiorno ha generato, vedasi – oltre agli Autori già menzionati nella nota 37 del primo capitolo – M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 41 ss. (spec. p. 58 ss.); C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.; W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari e il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Gior. dir. lav. e rel. ind.*, 2008, p. 101 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1099 ss.

¹² In questo senso, vedasi, per esempio, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 6, in cui l'Autrice riconosce che l'essere beneficiari degli interventi dello Stato sociale è sinonimo di appartenenza a una determinata comunità, oppure D. POMPEI e R. CUTINI, *Inte-*

parente identità tra le azioni di inclusione sociale di cui necessitano i cittadini in condizione di marginalità e quelle capaci di agevolare l'integrazione dei migranti nei nuovi contesti sociali di inserimento. Al di là dell'accesso al servizio scolastico e sanitario, che eccedono l'ambito strettamente inteso dei servizi sociali, gli interventi di avviamento al lavoro, di sostegno dei bisogni abitativi e le prestazioni – monetarie e non – di carattere assistenziale vengono individuati come terreno di contestazione tra “nuovi” e “vecchi” consociati per la spartizione delle limitate risorse a disposizione del sistema di *welfare* pubblico¹³.

D'altro canto, quanto rilevato da questi autori rispecchia l'attuale *status quo* della normativa nazionale in tema di interventi pubblici a favore dei non-cittadini¹⁴. Guardando, *in primis*, al Testo Unico sull'Immigrazione, il suo Titolo V – concernente le “disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale” – si concentra appunto sull'accesso al sistema sanitario (artt. 34 e 35) e scolastico (artt. 38 e 39), sull'accesso all'abitazione (art. 40) e all'assistenza sociale (art. 41), regolando principalmente i requisiti di fruibilità di tali prestazioni, piuttosto che prevedere una rimodulazione dei servizi in base alle peculiari esigenze che possono caratterizzare il migrante nel suo percorso di inserimento nella società di accoglienza¹⁵.

grazione: l'accesso ai servizi sociali, in E. CODINI, R. CUTINI, M. FERRERO, P. OLIVANI, D. PANIZZUT e D. POMPEI, *I diritti sociali degli stranieri*, Padova, 2009, p. 27 ss., per cui “L'accesso ai servizi sociali e sanitari non è una questione che riguarda solo l'organizzazione assistenziale in senso stretto, ma è materia sulla quale si decide l'effettiva realizzazione di una integrazione tra cittadini italiani e stranieri sul nostro territorio” (cfr. p. 27).

¹³ Sono questi i diritti e le prestazioni attorno a cui strutturano le proprie riflessioni sostanzialmente tutti gli Autori richiamati nella precedente nota 7 di questo capitolo, nonché nelle note successive.

¹⁴ Si noti che, sulla base della più volte menzionata riforma del Titolo V della Costituzione e, quindi, a fronte della competenza residuale regionale circa le prestazioni assistenziali, le previsioni del TUI non possono più svolgere il ruolo di principi fondamentali in materia di servizi sociali per i non-cittadini, ma – come notato in dottrina – continuano ad essere “standard minimi” di prestazioni che le regioni non dovrebbero poter derogare “al ribasso”; così C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra stato e regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNÀ (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 229 ss. (spec. pp. 249-251). Per questo, come si menzionerà anche nelle prossime sezioni del presente capitolo, molte (anche se non tutte) delle normative regionali si sono “adagate” sulle previsioni nazionali, limitandosi a riprodurle quanto alla fruibilità dei servizi sociali da parte dei non-cittadini.

¹⁵ Per un riconoscimento della mancata articolazione a livello normativo di forme di aiuto *ad hoc*, puntualmente strutturate attorno alle esigenze del migrante, vedasi E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, p. 599 ss. (spec. p. 605 ss.). Lo stesso Autore riconosce che una timida eccezione è data dalle previsioni in materia di istruzione, laddove l'art. 38 TUI prevede, per esempio, che l'effettività del diritto allo studio sia garantita dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana; oppure che la comunità scolastica favorisca iniziative volte all'accoglienza, alla tu-

Tuttavia, che interventi specificamente dedicati agli stranieri dovrebbero essere in ogni caso introdotti è desumibile dalle disposizioni dell'art. 42 TUI. Ciò nonostante, seppur esso è espressamente dedicato alle misure di integrazione dei non-cittadini, di fatto si limita a richiedere che le pubbliche amministrazioni favoriscano (non meglio definite) attività intraprese a sostegno degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, utili al loro positivo inserimento nella società nazionale, da affiancarsi a interventi di educazione e formazione dei cittadini italiani e dei pubblici funzionari, volti a prevenire comportamenti xenofobi, discriminatori o razzisti¹⁶. Analogo approccio si riscontra anche all'interno del d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179, chiamato a tratteggiare le caratteristiche e i contenuti del già menzionato accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato di cui all'art. 4-bis, comma 2, del Testo Unico sull'Immigrazione¹⁷. Pur trattan-

tela della cultura e della lingua d'origine dei suoi componenti, organizzando anche attività interculturali, che siano espressione di un riconoscimento delle differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco; oppure, ancora, che si proceda alla realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo, anche in considerazione degli studi già sostenuti nei paesi di provenienza.

¹⁶ Nel dettaglio, vedasi l'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 286/1998: "Lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono: a) le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine, dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere legalmente funzionanti nella Repubblica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 389, e successive modificazioni ed integrazioni; b) la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana in particolare riguardante i loro diritti e i loro doveri, le diverse opportunità di integrazione e crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine; c) la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia anche attraverso la raccolta presso le biblioteche scolastiche e universitarie, di libri, periodici e materiale audiovisivo prodotti nella lingua originale dei Paesi di origine degli stranieri residenti in Italia o provenienti da essi; d) la realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi; e) l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione".

¹⁷ Oltre a quanto già detto nella nota 7 dell'introduzione generale di quest'opera, per un'analisi approfondita dell'istituto, vedasi, *ex pluribus*, F. MARTINES, *Politiche di inclusione ed amministrazione consensuale. Il caso dell'accordo di integrazione (art. 4 bis del d.lgs. n. 286/1998)*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione*

dosi di uno dei pochi interventi normativi nazionali focalizzati sul tema dell'integrazione dei non-cittadini, anche in questo caso permane la vaghezza nell'individuazione di quali debbano essere i servizi puntualmente destinati al perseguimento di tal fine: il decreto, infatti, si limita a richiamare l'impegno dello Stato ad assumere – in collaborazione con le altre amministrazioni – “ogni idonea iniziativa” capace di sostenere il processo di integrazione dello straniero¹⁸.

Questa vaghezza delle previsioni di legge, ad ogni modo, non deve sorprendere, considerato come la personalizzazione delle prestazioni assistenziali avvenga a mano a mano che ci si allontani dal livello normativo generale, in cui si introducono tali misure, e ci si avvicini ai beneficiari delle stesse, attorno alle cui caratteristiche e ai cui bisogni esse sono destinate a plasmarsi, come testimoniato dal maggior grado di dettaglio che questi interventi assumono all'interno degli atti amministrativi¹⁹. Un esempio – su cui si tornerà ampiamente nel prossimo capitolo, specialmente in chiave di partecipazione del privato sociale – si può ricavare dalla lettura del Programma nazionale FAMI 2014-2020²⁰, tramite cui il Ministero dell'Interno ha tracciato gli indirizzi di spesa delle risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, articolando l'obiettivo integrazione in quindici sotto-obiettivi (dalla fornitura di servizi di orientamento e formazione civico-linguistica per i soggetti candidati all'ingresso in Italia, all'attuazione di programmi di coinvolgimento dei non-cittadini nella sfera della politica attiva, con particolare attenzione per le donne migranti; dalla definizione di interventi volti a colmare il *gap* di rendimento scolastico riscontrato nei minori stranieri, alla definizione di misure di partecipazione sociale che passino attraverso il coinvolgimento della popolazione migrante nei progetti del servizio civile), a loro volta specificati in una pluralità di azioni differenziate sulla base delle diverse caratteristiche dei beneficiari (per esempio, in tema di contrasto alla dispersione scolastica di giovani con un *background* migratorio fino a 25 anni, si promuovono azioni di interazione scuola-famiglia mediante il ricorso a strumenti di mediazione interculturale).

e diritti fondamentali, Torino, 2019, p. 253 ss.; A. GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell'istituto e profili di (dubbia) costituzionalità*, in *GiustAmm.it*, 2016; F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 253 ss.; N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo*, in *Dir. imm. citt.*, 2011, p. 58 ss.

¹⁸ Così l'art. 2, comma 6, d.p.r. n. 179/2011.

¹⁹ Sulle esigenze di personalizzazione degli interventi assistenziali, si rimanda agli Autori indicati nella nota 27 del primo capitolo.

²⁰ Il Programma Nazionale FAMI 2014-2020, nei suoi ultimi aggiornamenti, è accessibile online: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami#:~:text=Il%20%E2%80%9CFondo%20asilo%20migrazione%20e,%3A%20asilo%2C%20integrazione%20e%20rimpatrio.>

Ancora, l'avvicinamento delle prestazioni richieste per l'inclusione sociale del migrante a quelle del cittadino è conseguenza fisiologica dell'evoluzione del radicamento del primo nel nuovo contesto sociale in cui si è inserito, ossia è prodotto del reciproco avvicinamento tra le posizioni del cittadino e del non-cittadino in cui trova espressione proprio lo stesso processo di integrazione. Per questa ragione, è legittimo aspettarsi una più puntuale definizione degli interventi di "avviamento all'inclusione" o, per usare un termine più comunemente utilizzato, di "seconda accoglienza", ossia quelle azioni dirette a mettere in moto il percorso di integrazione sociale subito dopo terminate la fasi di ingresso e di prima accoglienza nel territorio italiano, specialmente per i migranti che si trovano in condizioni di maggiore marginalità, quali quelli mossi alla migrazione da motivi di carattere umanitario²¹.

Il riferimento va, naturalmente, al "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI) ex art. 1-sexies d.l. n. 416/1989, la cui configurazione attuale risulta l'esito di un percorso evolutivo complicatosi soprattutto negli ultimi anni²², ma che

²¹ Così anche E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, cit., p. 1693. Quest'evoluzione delle esigenze dei migranti è similmente rappresentata all'interno del "Piano Nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale" del 2017, elaborato dal Ministero dell'Interno e reperibile online: <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano-nazionale-integrazione.pdf>. Dopo aver evidenziato l'importanza di un immediato supporto all'integrazione, che prenda avvio sin dal sistema di seconda accoglienza, il documento si sofferma su profili come formazione linguistica, accesso all'istruzione, formazione professionale, accesso all'assistenza sanitaria, accesso all'alloggio, per arrivare – come ultimo passo – alla prevenzione e contrasto alle discriminazioni tra cittadini e non-cittadini (istituto anch'esso disciplinato nel TUI, in particolare con gli artt. 43 e 44), quale garanzia finale delle posizioni del migrante e strumento di chiusura del sistema, anche alla luce del graduale avvicinamento delle esigenze dei consociati "vecchi" e "nuovi".

²² Originariamente introdotto dall'art. 32, legge 30 luglio 2002, n. 189 con la denominazione di "Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati" (SPRAR), esso ha mantenuto nome e caratteristiche iniziali fino al 2018, quando è stato riformato dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 che lo ha trasformato nel "Sistema di Protezione per titolari di Protezione Internazionale e Minori stranieri non accompagnati" (SIPROIMI). Il principale cambiamento, che traspare dalla nuova denominazione, riguardava la limitazione dei possibili beneficiari del sistema, circoscritto ai soli titolari di protezione internazionale e precluso ai richiedenti asilo (invece precedentemente ammessi), quanto meno fino all'esito positivo della loro istanza di protezione. Questo nuovo assetto è stato ulteriormente modificato da D.L. 21 ottobre 2020, n. 130 e dalla successiva legge 18 dicembre 2020, n. 173, che – oltre a comportare ancora una volta un cambio di denominazione, da SIPROIMI a SAI – ha parzialmente restaurato la disciplina precedente, consentendo nuovamente l'accesso al sistema da parte dei richiedenti asilo. Tuttavia, la distinzione tra richiedenti e titolari di protezione non ha perso del tutto rilevanza, in quanto solo i secondi possono beneficiare di tutti i servizi offerti dal SAI, mentre i richiedenti possono accedere esclusivamente ai c.d. "servizi di primo livello", i quali non includono attività strettamente indirizzate all'integrazione sociale, a fronte dell'incertezza quanto alla fondatezza della loro domanda di protezione e, dunque, dell'incertezza quanto alla loro stabilità sul territorio nazionale. Fra la pluralità di autori che si sono occupati del sistema di accoglienza dei migranti "umanitari" vedasi M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione interna-*

rimane espressione dell'approccio italiano alla c.d. "accoglienza integrata" dei richiedenti asilo, diretta non solo ad assicurare la soddisfazione dei loro bisogni essenziali, ma anche ad avviare percorsi di inclusione sociale finalizzati all'emancipazione (c.d. "empowerment") e alla riconquista dell'autonomia dei singoli individui, affinché diventino così componenti attivi e positivi delle comunità di accoglienza²³. All'esperienza del SAI si è poi recentemente aggiunta quella dei "Corridoi umanitari"²⁴, quali meccanismi espressione delle c.d. "procedure di ingresso protette", volte a farsi carico dell'intero percorso migratorio dello straniero, dal trasferimento dal paese d'origine alla sua integrazione nella società di accoglienza.

Anche su questi istituti – e, in particolare, sul ruolo del Terzo settore all'interno degli stessi – si ritornerà più ampiamente nei successivi capitoli. Tuttavia, quello che fin da subito conta evidenziare è come, per raggiungere l'obiettivo dell'"accoglienza integrata", nell'ambito dei singoli progetti SAI e dei corridoi umanitari venga erogata una serie di prestazioni specifiche, da strutturarsi sulla base delle esigenze dei singoli beneficiari, che incominciano con l'assistenza materiale (vitto, alloggio, vestiario, ecc.) e proseguono con: mediazione linguistica e culturale; orientamento e supporto all'accesso ai servizi del territorio; insegna-

zionale, in *Dir. imm. citt.*, 2021, p. 28 ss.; M. CONSITO, *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, 2020; C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020, p. 4 ss.; F. CAMPOMORI, *La governance multi-livello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 5 ss.; F. GUELLA, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio AIC*, 2019, p. 48 ss.; F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.; N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 135 ss.; D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti SPRAR nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 95 ss.; S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 1 ss. Infine, per uno sguardo a più ampio respiro, vedasi la pluralità di contributi contenuti in J. WOELK, F. GUELLA e G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Napoli, 2016.

²³ Di "accoglienza integrata" si parla nell'art. 3 dell'Allegato A al d.m. 18 novembre 2019, n. 163690, ultimo decreto disciplinante le modalità di funzionamento del Sistema di accoglienza e integrazione, ma anche in Ministero dell'Interno, *Manuale operativo per l'attivazione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, 2018, online: <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf> e Id., *I percorsi di inserimento socio-economico nello SPRAR*, 2016, online: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2017/03/Percorsi-inserimento-SPRAR-TU-Integrazione_agg2017.pdf, i quali dettagliano ulteriormente i servizi erogati all'interno del Sistema di Accoglienza e Integrazione.

²⁴ A individuare l'esperienza dei "Corridoi umanitari" quale ambito privilegiato di intervento del privato sociale in relazione all'assistenza agli stranieri è sempre E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, cit., p. 1692.

mento della lingua italiana e inserimento scolastico; formazione e riqualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale; supporto legale; tutela psico-socio-sanitaria²⁵.

In conclusione, i servizi rivolti all'integrazione sociale dei migranti sono, come già menzionato, una *species* particolare del genere più ampio dei servizi sociali, in molti casi assimilabili a quelli di cui possono essere beneficiari anche i cittadini, salve le indispensabili personalizzazioni connesse alle esigenze particolari del singolo beneficiario²⁶. Da un lato, dunque, questi margini di sovrapposibilità facilitano l'estendibilità delle riflessioni che verranno svolte in tema di coinvolgimento del Terzo settore nei servizi di integrazione all'intera platea dei servizi sociali. Dall'altro, come già detto, proprio perché il soddisfacimento dell'interesse pubblico all'integrazione del non-cittadino – anche per come normativamente riconosciuto nel nostro ordinamento – presuppone una partecipazione attiva della società di accoglienza, tale *species* di servizi assistenziali rimane campo di indagine privilegiato per verificare l'effettiva attuazione degli strumenti di amministrazione condivisa nel campo delle prestazioni assistenziali.

3. *Il coinvolgimento del Terzo settore nei servizi di integrazione in base alla normativa nazionale*

Come già menzionato nei precedenti capitoli, l'istituzionalizzazione del ruolo della società civile nel processo di integrazione dello straniero è avvenuta, in Italia, a partire dal Testo Unico sull'Immigrazione il quale prevede, in più punti e in maniera esplicita, il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nei soprade-

²⁵ Tutti questi servizi sono elencati all'art. 34 dell'Allegato A al d.m. n. 163690/2019 e ulteriormente specificati nel *Manuale operativo* citato alla precedente nota 23. Per un'ulteriore riflessione su questi interventi, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, cit., p. 104 ss. Quanto ai corridoi umanitari, ben più vaghe restano le indicazioni dei servizi che li dovrebbero contraddistinguere, in conseguenza di un vuoto normativo che sarà più ampiamente ripreso nel successivo settimo capitolo.

²⁶ L'esigenza di prevedere margini di personalizzazione dei servizi una volta giunti al "livello amministrativo", responsabile dell'organizzazione e dell'erogazione degli stessi, è chiaramente manifestata da A. ZITO, *Beni primari, diritti sociali degli immigrati e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 224 ss., per esempio laddove si fa il caso dell'utente del servizio sanitario che, per ragioni di matrice culturale, chieda di essere visitato solo da personale di sesso femminile. D'altro canto, l'idea per cui le politiche sociali debbano essere "accessibili e funzionino per tutti", dunque essere pensate in via generale come idonee a soddisfare tanto le esigenze della popolazione "autoctona" quanto dei migranti, per poi essere oggetto di specifiche personalizzazioni nel momento dell'implementazione concreta dei singoli interventi, è chiaramente espressa a livello europeo nel già richiamato *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, specialmente nella sez. 3 "Principi e valori fondamentali del piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione", laddove si introduce appunto il principio dell'"Inclusione per tutti".

scritti interventi rivolti al sostegno degli stranieri nel loro percorso di inserimento nelle comunità locale e nazionale, sino a trovare ultima conferma nel richiamo all'importanza dell'azione del privato sociale contenuto nel Piano nazionale d'integrazione 2017-2018, adottato dal Ministero dell'Interno per la definizione delle principali linee di intervento lungo cui operare per il conseguimento dell'inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale²⁷.

Soffermandosi sul d.lgs. n. 286/1998, plurime sono, oramai, le sue disposizioni in cui si fa menzione di soggetti appartenenti al privato sociale, ma non tutte possono considerarsi direttamente attinenti alle prestazioni assistenziali specificamente rivolte agli stranieri. In primo luogo, si può notare come l'espressione "Terzo settore" abbia fatto la sua comparsa nel Testo Unico solo a seguito delle sue più recenti modifiche: questo, d'altra parte, non deve sorprendere, a fronte di un utilizzo consolidato di tale dizione solo in testi normativi successivi all'adozione del d.lgs. n. 286/1998. Così, di Terzo settore si parla nell'art. 12 del TUI il quale, in tema di "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine", prevede che i beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati ivi previsti possano essere destinati a enti del Terzo settore che li usino per fini di interesse generale o per finalità sociali o culturali²⁸. Ancora, l'espressione Terzo settore compare, a seguito delle modifiche apportate all'art. 27-*bis*, in tema di ingresso e soggiorno dello straniero per lo svolgimento di attività di volontariato. Da un lato, queste attività sono individuate tramite un rinvio al già noto elenco di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. n.

²⁷ Ministero dell'Interno, *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, cit., p. 14 ove si afferma che "In Italia gli enti del terzo settore che si occupano di tutela e promozione dei diritti dei migranti e, nello specifico, di quelli dei titolari di protezione, sono una realtà molto diffusa su tutto il territorio nazionale [...] Le organizzazioni del terzo settore svolgono un ruolo significativo nei seguenti ambiti: Informazione e sensibilizzazione della popolazione italiana [...]. Accoglienza, assistenza, informazione e orientamento a livello locale e nazionale [...]. Tutela e promozione dei diritti [...]. Attività volte ad influenzare le scelte e gli orientamenti delle amministrazioni pubbliche e dei governi locali, regionali e nazionali [...]. In conclusione, è utile sottolineare come, in Italia, il ruolo delle organizzazioni del Terzo settore sia centrale nei processi di integrazione sociale delle persone di origine straniera".

²⁸ Più precisamente, il termine "Terzo settore" e i conseguenti rinvii al d.lgs. n. 117/2017 sono contenuti nei commi 8 e 8-*quinques* dell'art. 12, come modificati dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130. Nello specifico: "8. I beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati previsti dal presente articolo, sono affidati dall'autorità giudiziaria procedente in custodia giudiziale, salvo che vi ostino esigenze processuali, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia ovvero ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale o a enti del Terzo settore, disciplinati dal Codice del Terzo settore, di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che ne abbiano fatto espressamente richiesta per fini di interesse generale o per finalità sociali o culturali [...]. 8-*quinques*. I beni acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca sono, a richiesta, assegnati in via prioritaria all'amministrazione o trasferiti all'ente o, in subordine, agli enti del Terzo settore di cui al comma 8 che ne abbiano avuto l'uso ai sensi del comma 8 ovvero sono alienati o distrutti [...]."

117/2017; dall'altro, l'ingresso e il soggiorno sono subordinati alla stipula, da parte dello straniero, di una convenzione – diretta a regolare le attività di volontariato che saranno svolte nel territorio nazionale – con un'organizzazione che presti servizi di utilità sociale e senza scopo di lucro, tra cui naturalmente figurano gli enti del Terzo settore iscritti al Registro unico regolato nel d.lgs. n. 117/2017²⁹.

Quanto allo specifico tema dei servizi di integrazione, invece, è possibile notare come venga meno l'utilizzo dell'espressione "Terzo settore" e la terminologia a cui si fa ricorso per indicare le organizzazioni con fini solidaristici diventi più varia, pur restando comunque innegabile che il legislatore abbia riconosciuto un ruolo attivo del privato sociale nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi stessi³⁰.

Guardando a queste previsioni, già richiamate nella precedente sezione, l'art. 38 d.lgs. n. 286/1998 statuisce l'opportunità del coinvolgimento di "associazioni di stranieri" e "organizzazioni di volontariato" nella programmazione e nella realizzazione di iniziative, in ambito educativo, volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine degli stranieri, nonché alla realizzazione di attività interculturali dirette congiuntamente a migranti e cittadini³¹. Il successivo art. 40, invece, prevede al comma 1 la collaborazione tra le regioni, gli enti locali e le "associazioni e le organizzazioni di volontariato" al fine della predi-

²⁹ L'art. 27-*bis* contiene poi ulteriori riferimenti al Codice del Terzo settore. Il comma 1, infatti, prevede che: "Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'interno e degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da emanarsi entro il 30 giugno di ogni anno, sentito il Consiglio nazionale del terzo settore, di cui all'art. 59 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, è determinato il contingente annuale degli stranieri ammessi a partecipare a programmi di attività di volontariato di interesse generale e di utilità sociale"; mentre il comma 2, lett. d), assicura la gratuità dell'attività svolta dal cittadino straniero rimandando all'art. 17, d.lgs. n. 117/2017, appunto disciplinante l'attività di volontariato.

³⁰ In materia vedasi F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 291 ss.; B. BRANCATI, *Terzo settore e politiche per gli immigrati nella legislazione statale*, cit., p. 50 ss. e I. VELLECCO, *Le organizzazioni non profit come volano per l'integrazione nella società multiculturale*, in G.C. BRUNO, I. CARUSO, M. SANNA e I. VELLECCO (a cura di), *Percorsi migranti*, Milano, 2011, p. 273 ss.

³¹ Nello specifico, l'art. 38 d.lgs. n. 286/1998 parla di realizzazione delle iniziative "sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato", prefigurando un coinvolgimento che parrebbe poter riguardare tanto la programmazione quanto la realizzazione delle singole attività. Ancora, la possibilità di coinvolgere le "organizzazioni di volontariato" nella realizzazione delle iniziative è confermata dall'art. 45, comma 6, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ai sensi del quale le amministrazioni scolastiche possono stipulare convenzioni e accordi sulla cui base "attivare progetti di accoglienza, iniziative di educazione interculturale, azioni a tutela della cultura e della lingua di origine e lo studio delle lingue straniere più diffuse a livello internazionale".

sposizione di centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza. Il comma 4, invece, consente allo straniero l'accesso agli alloggi sociali predisposti, oltre che dai comuni e da ulteriori enti pubblici, anche da "associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti [...] privati"³². L'art. 44, a sua volta, dispone l'istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime di discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, da parte di regioni ed enti locali, in collaborazione con "le associazioni di immigrati e del volontariato sociale". Ancora, l'art. 23 disciplina il coinvolgimento delle "associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni" nell'organizzazione di attività di istruzione e di formazione professionale che abbiano luogo sin dai Paesi di emigrazione, volte a facilitare l'inserimento lavorativo nel contesto italiano dei futuri migranti. Da ultimo, l'art. 42 prevede l'attuazione di "misure di integrazione sociale" da parte dello "Stato, [del]le regioni, [del]le province e [de]i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore"³³.

Considerazioni analoghe si possono muovere anche in relazione agli ulteriori testi normativi, sempre menzionati nella sezione precedente, in cui si fa riferimento a servizi volti ad agevolare l'inclusione sociale dei non-cittadini. Nello specifico, il d.p.r. n. 179/2011, in materia di iniziative a cui si impegna lo Stato tramite la stipula dell'accordo di integrazione con il migrante, riconosce come esse debbano essere organizzate in raccordo con le regioni e gli enti locali, ma anche avvalendosi degli enti del Terzo settore di cui al d.p.c.m. 30 marzo 2001³⁴, salvo successivamente riferirsi ad essi con la più generica espressione

³² Come precisato dallo stesso art. 40, i centri di accoglienza disciplinati ai commi 1, 2 e 3 si distinguono dagli alloggi sociali previsti al successivo comma 4 in quanto solo i primi sono finalizzati a rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati tramite l'erogazione di specifici servizi diretti all'ottenimento dell'autonomia e all'inserimento sociale dei non-cittadini (il comma 3 menziona, per esempio, occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali, nonché l'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente). Considerata la loro portata soggettiva, essendo cioè i centri di accoglienza *ex* art. 40, commi 1-3, TUI destinati a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti in condizione di difficoltà, essi si distinguono anche dai centri destinati all'accoglienza dei soli stranieri giunti sul territorio italiano per richiedere protezione internazionale, riconducibili al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) e dotati di disciplina specifica, a cui si è già fatto riferimento e su cui si tornerà più approfonditamente nel successivo capitolo 6.

³³ Si noti che riferimenti a soggetti del privato sociale, sempre attraverso espressioni come "associazioni attive nell'assistenza agli immigrati" o "organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia" sono contenuti, rispettivamente, anche nell'art. 14-*ter* (Programmi di rimpatrio assistito) e nell'art. 33 (Comitato per i minori stranieri).

³⁴ Così l'art. 2, comma 6, d.p.r. n. 179/2011. Il riferimento al d.p.c.m. 30 marzo 2001 è conse-

“associazionismo *no profit*”, nell’ambito dell’art. 2, comma 1, lett. c) del modello di accordo allegato al decreto. Ancora più vaghe restano, invece, le previsioni relative al Sistema di accoglienza e integrazione, laddove i decreti ministeriali definenti le linee guida per il suo funzionamento consentono espressamente alle amministrazioni incaricate del servizio di avvalersi di uno o più “enti attuatori”³⁵, senza però specificarne ulteriormente la natura³⁶.

A questo punto, non si può non notare come la terminologia usata nella normativa nazionale per individuare i soggetti privati da coinvolgere nell’azione di perseguimento dei pubblici interessi appaia utilizzata in modo incoerente e non univoco. Questo è particolarmente vero anche solo all’interno del Testo Unico sull’Immigrazione, laddove se espressioni come “organizzazioni stabilmente operanti in favore degli stranieri” (cfr. art. 42) sono sufficientemente neutre e ampie da ricomprendere tutti gli enti del Terzo settore³⁷, gli artt. 38 e 44, riferendosi a “organizzazioni di volontariato” o al “volontariato sociale”, sembrerebbero circoscrivere la possibilità di coinvolgimento nelle attività di educazione interculturale e lotta alle discriminazioni solo a una delle categorie dei soggetti rientranti nel ben più vasto panorama del Terzo settore.

D’altra parte, per quanto sia innegabile che le organizzazioni di volontariato siano, tra gli organismi del privato sociale, quelli caratterizzati da maggiore vocazione solidale e da un’attività imprescindibilmente rivolta a favore di soggetti terzi rispetto all’organizzazione, e che dunque si prestano pienamente al coinvolgimento in settori come quelli dell’istruzione e della lotta alla discriminazio-

guenza naturale del fatto che, al 2011, esso era una delle principali previsioni normative in materia di coinvolgimento del *non profit* nelle prestazioni assistenziali, non esistendo ancora una disciplina sistematica degli enti del Terzo settore quale quella introdotta successivamente dal d.lgs. n. 117/2017.

³⁵Da ultimo, il già richiamato d.m. 18 novembre 2019, n. 163690. Sul significato da attribuire a questa espressione si tornerà nell’ambito del sesto capitolo.

³⁶In aggiunta, si segnala, fra gli espressi richiami al Terzo settore quale partecipe del percorso di inclusione sociale dello straniero nella normativa nazionale, anche l’art. 22-*bis* d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 il quale, nell’ambito della disciplina su accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, promuove lo svolgimento, da parte di tali soggetti, di attività di utilità sociale. In questo caso, quindi, gli stranieri non sono fruitori passivi dei servizi sociali ma, tramite l’inserimento nelle organizzazioni del Terzo settore, diventano erogatori attivi di queste prestazioni, sempre nell’ottica della promozione dello sviluppo personale e dell’inclusione sociale di cui l’azione solidale e volontaria può farsi portatrice, tanto per i beneficiari, quanto per i prestatori dei servizi. L’apporto del privato sociale, oltre ad essere *in re ipsa* per il fatto che gli stranieri sono chiamati a inserirsi all’interno di organizzazioni *non profit* per svolgere la propria attività di volontariato, è chiaramente esplicitato dall’ultimo comma dell’articolo in analisi, per cui, ai fini dello svolgimento di queste prestazioni, i comuni, le regioni e le province autonome possono predisporre, “anche in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore”, appositi progetti da finanziare con risorse europee.

³⁷Potenzialmente questa espressione parrebbe aprire anche al *for profit*, ma il *favor* per il privato sociale trova conferma, come si vedrà di seguito, nelle disposizioni contenute nel Regolamento di attuazione del TUI, d.p.r. n. 394/1999.

ne, non si vede tuttavia perché escludere altre categorie di enti (associazioni, fondazioni, associazioni di promozione sociale, ecc.) che, sempre senza perseguire finalità lucrative e mirando solo al soddisfacimento del bene comune, potrebbero essere interessate a svolgere attività riconducibili agli ambiti di intervento in questione. Un ulteriore indizio del fatto che il riferimento al “volontariato” debba intendersi in modo atecnico, e quindi inclusivo della pluralità di categorie di soggetti componenti il Terzo settore, sembra poi derivare dall'accostamento, in entrambi gli articoli, di queste organizzazioni con le “associazioni di stranieri”: anche quest'ultime, infatti, sono peculiare espressione del Terzo settore³⁸, ma in relazione ad esse il legislatore non prevede alcuna limitazione relativa alla loro forma, così da rendere irrazionale la previsione di tale limite riguardo alle associazioni i cui componenti non siano circoscritti ai cittadini stranieri, ma che comunque vogliono agire a supporto della loro integrazione.

Ancora, conferme dell'atecnicità nell'uso dei termini richiamanti il privato sociale sembrano derivare dal confronto tra il comma 1 e il comma 4 dell'art. 40: non si giustificherebbe, altrimenti, il perché della riserva in favore di “associazioni” e “organizzazioni di volontariato” nella predisposizione dei centri di accoglienza, mentre, per quanto riguarda l'*housing* sociale, sia ammesso anche il coinvolgimento delle “fondazioni”. Partendo dal presupposto che la differenza tra associazioni e fondazioni attiene sostanzialmente a profili “interni”, ossia riguardanti i poteri dei loro organi direttivi di modificare lo scopo dell'organizzazione e di disporre la sua estinzione³⁹, non si capisce quale sarebbe la ragione della differente portata soggettiva dei due commi, se non giustificandola con un'imprecisione terminologica, concepibile in un periodo – quale quello di adozione del Testo Unico – in cui la nozione di Terzo settore non era ancora stata puntualmente definita.

3.1. *Il Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati*

Conferme della partecipazione di tutte le varie categorie di soggetti che compongono il Terzo settore alla prestazione di servizi assistenziali rivolti ai migranti si trovano anche al di fuori del contenuto letterale del Testo Unico sull'Immigrazione, guardando a strumenti che analizzano o danno immediato riscontro della realtà concreta degli enti coinvolti nell'erogazione dei servizi di integrazione.

³⁸In materia di associazionismo migrante, vedasi T. CAPONIO, *Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 130 ss.

³⁹Per una sintetica conferma in materia, vedasi E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., pp. 95-96.

Così, il già menzionato Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, nella specifica sezione dedicata al privato sociale, riconosce espressamente che a prendere parte all'assistenza ai migranti sono, nel nostro Paese, organizzazioni molto diverse per tipologia, dimensioni e attività che svolgono: dalle associazioni locali alle reti associative di grandi dimensioni, dagli enti religiosi alle articolazioni italiane di soggetti di matrice internazionale, rispecchiando così la complessa realtà dei soggetti ricadenti nella nozione di Terzo settore, come già portata alla luce nei capitoli precedenti⁴⁰. In secondo luogo, cooperative sociali e associazioni riconosciute o meno (al cui interno possono collocarsi le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale), così come fondazioni ed enti ecclesiastici compaiono quali soggetti iscritti al "Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati"⁴¹, la cui istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali è disposta dall'art. 42, comma 2, TUI⁴².

Al di là della mera capacità di questo Registro di fornire una rappresentazione "empirica" del multiforme universo di soggetti coinvolti nell'erogazione dei servizi di integrazione in favore dei non-cittadini, lo strumento in questione merita considerazione perché in grado di incidere sulle modalità con cui il privato sociale può inserirsi nella rete dei servizi assistenziali rivolti alla popolazione mi-

⁴⁰ Ministero dell'Interno, *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, cit., p. 14.

⁴¹ L'ultimo aggiornamento del Registro è reperibile online: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Documents/SEZIONE-PRIMA-elen-co-aggiornato-2020-agg-maggio.pdf>. Per un'analisi sulla natura e sulle attività svolte dai soggetti iscritti, vedasi Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report sulle attività realizzate nel 2019 dagli iscritti al Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che svolgono attività a favore degli immigrati*, Novembre 2020, online: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Documents/Report-Registro-MLPS-dati-2019.pdf>. Nello specifico, sulle forme giuridiche delle organizzazioni, vedasi p. 6 del *Report*. Al di là della forma giuridica, il *Report* conferma l'ampio e crescente coinvolgimento del Terzo settore nell'erogazione di servizi di inclusione sociale indicando in 789 le organizzazioni iscritte alla prima sezione e 147 nella seconda, con entrambi i numeri in crescita rispetto all'anno precedente (p. 5).

⁴² Il Registro ex art. 42 TUI ha, naturalmente, un rapporto di specie/genere con il nuovo Registro unico previsto dal Codice del Terzo settore (e con gli altri registri del Terzo settore che non sono confluiti in esso). Come detto, i soggetti privati che partecipano all'erogazione dei servizi di integrazione sono, in primo luogo, enti del Terzo settore, sicché dovranno iscriversi nel Registro Unico e, in quanto attivi nel campo dei servizi per i migranti, potranno poi registrarsi anche nel Registro ex art. 42 TUI. La normalità della doppia iscrizione trova conferma nei dati raccolti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report sulle attività realizzate nel 2019 dagli iscritti al Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che svolgono attività a favore degli immigrati*, cit., p. 7 e nel fatto, sempre risultante dal *Report*, che la maggior parte di questi soggetti non erogano esclusivamente prestazioni per l'inclusione degli stranieri, ma svolgono anche altre attività assistenziali a favore di tutta la popolazione residente (p. 9).

grante. In realtà, proprio questo profilo viene solo vagamente tratteggiato dal summenzionato comma 2, in base al quale il Registro sarebbe costituito “[p]er i fini indicati nel comma 1”, ossia per l’attuazione delle forme di collaborazione tra enti pubblici, associazioni di stranieri e organizzazioni stabilmente operanti in loro favore: ciò che non viene precisato è se l’iscrizione al Registro sia requisito “autorizzatorio” all’erogazione di servizi diretti agli stranieri, oppure se sia presupposto per l’instaurazione di specifici rapporti con le amministrazioni – come succede per l’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore, ai fini della stipula delle convenzioni *ex artt.* 56-57 d.lgs. n. 117/2017 – o, ancora, se sia condizione necessaria per accedere a forme di sostegno pubblico.

Maggiore chiarezza giunge dall’analisi degli artt. 52 e 53 del Regolamento di attuazione del Testo Unico sull’Immigrazione⁴³. Prima di tutto si prevede la suddivisione del Registro in due sezioni, cui corrispondono due macrogruppi di servizi di inclusione sociale che possono essere svolti dai soggetti privati. La prima sezione include “associazioni, enti e altri organismi privati che svolgono attività per favorire l’integrazione sociale degli stranieri, ai sensi dell’articolo 42 del testo unico”, senza specificazione alcuna circa la natura degli interventi in questione, che si possono così qualificare come “generalisti e residuali” rispetto a quelli attuati dai soggetti inclusi nella seconda sezione⁴⁴. Quest’ultima, infatti, è dedicata all’iscrizione di “associazioni, enti ed altri organismi privati abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e protezione sociale degli stranieri di cui all’articolo 18 del testo unico”⁴⁵, ossia di quegli stranieri in particolari condizioni di difficoltà in quanto vittime di violenza e sfruttamento e per questo beneficiari di apposito permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Se si combina quanto appena esposto circa i contenuti del primo comma dell’art. 52 d.p.r. n. 394/1999 con le disposizioni del comma 2 dello stesso articolo, si giunge così a una più chiara rappresentazione del ruolo del “Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati” nella definizione dei rapporti pubblico-privati relativi ai servizi di assistenza dei non-cittadini. Infatti, per i soggetti che vogliono offrire servizi in favore degli stranieri vittime di violenza e sfruttamento, le condizioni di particolare delicatezza in cui versano i beneficiari degli interventi assistenziali rendono l’iscrizione al Registro presupposto “abilitante” l’erogazione dei servizi stessi⁴⁶,

⁴³ In materia vedasi F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 295 ss. e F. BIONDI DAL MONTE, *Onlus e immigrazione. Il finanziamento statale degli interventi in materia di immigrazione e il registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri*, in *Areté*, 2010, p. 129 ss.

⁴⁴ Art. 52, comma 1, lett. a), d.p.r. n. 394/1999.

⁴⁵ Art. 52, comma 1, lett. b), d.p.r. n. 394/1999.

⁴⁶ La maggiore attenzione riservata per i soggetti della seconda sezione trova corrispondenza anche in un procedimento più articolato previsto per la loro iscrizione al Registro. Infatti, ai sensi

come suggerisce il testo dell'art. 52, comma 1, lett. b), d.p.r. n. 394/1999 laddove parla espressamente di "organismi privati abilitati"⁴⁷. Invece, ai sensi del comma 2, l'iscrizione nella prima sezione "è condizione necessaria per accedere direttamente o attraverso convenzioni con gli enti locali o con le amministrazioni statali" ai finanziamenti pubblici destinati a supportare le attività di integrazione degli stranieri. Dunque, può desumersi che, per quanto riguarda i servizi di integrazione "generali" ex art. 42 TUI, l'iscrizione non ha né funzione autorizzatoria, potendo gli operatori privati attivarsi nello svolgimento di queste prestazioni anche se non iscritti al Registro, né risulta prerequisito per la stipula di accordi o convenzioni con le amministrazioni, purché esse non comportino la destinazione di alcuna forma di supporto ai soggetti privati; diversamente, l'inserimento nel Registro diventa presupposto per l'accesso a ogni ipotesi di finanziamento pubblico degli interventi privati a favore degli stranieri, ivi incluse le esternalizzazioni accompagnate da un corrispettivo, sia esso capace di generare un utile, oppure solo a copertura (totale o parziale) dei costi⁴⁸.

dell'art. 54, comma 1, d.p.r. n. 394/1999: "L'iscrizione degli organismi privati, degli enti e delle associazioni nel registro di cui all'art. 52, è disposta dal Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto", salva la necessità, solo per i candidati all'inserimento nella seconda sezione, di previo parere dell'apposita Commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e incaricata di dare attuazione alle misure di tutela per gli stranieri titolari dei titoli di soggiorno per motivi sociali ex art. 18 TUI, istituita ai sensi dell'art. 25, comma 2, d.p.r. n. 394/1999.

⁴⁷ Ciò è ribadito anche dal successivo art. 53, comma 5, d.p.r. n. 394/1999 che, fissando i requisiti per l'iscrizione alla seconda sezione, prevede che: "possono iscriversi le associazioni, gli enti e gli organismi privati *abilitati* [enfasi aggiunta] alla realizzazione dei programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3, del testo unico".

⁴⁸ D'altro canto, se si è riconosciuto come l'iscrizione al Registro assuma una funzione autorizzatoria, limitatamente ai soggetti ricadenti nella sua seconda sezione, non sembra in ogni caso potersi sostenere una sua qualifica come una forma di accreditamento. Con l'iscrizione, infatti, ci si limita a individuare gli enti privati che possono erogare prestazioni rivolte a stranieri in condizioni di particolare debolezza, senza che la collocazione a Registro sia garanzia dell'inserimento formale in una rete pubblica di servizi assistenziali (non mancano tuttavia opinioni differenti, come quella espressa da F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 297). Dubbi ancora minori dovrebbero poi sorgere riguardo alla compatibilità dell'iscrizione al Registro con la disciplina concorrenziale, anche alla luce delle più stringenti interpretazioni proposte dal Consiglio di Stato con il parere n. 2052/2018: non solo il Registro ha funzione meramente autorizzatoria – per di più, lo si ripete, limitatamente ai soggetti della sua seconda sezione – e non di accreditamento, ma manca qualsivoglia preventiva determinazione di un contingente prefissato di organizzazioni inseribili al suo interno e, dunque, ogni elemento di carattere selettivo, nonché ogni diretta propedeuticità della registrazione all'affidamento di un servizio sociale, così da soddisfare più di uno dei requisiti richiamati dal supremo Consesso amministrativo per poter con sicurezza escludere l'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici. Vedasi Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (pp. 12-13) mentre, per una visione riassuntiva della questione, vedasi il già citato L. PARONA, *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, in S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi*

Conseguentemente, l'iscrizione al registro non dovrebbe essere un requisito strettamente necessario per poter essere ammessi ai procedimenti di coprogrammazione e coprogettazione, per come descritti nei precedenti capitoli quali momenti autonomi rispetto all'esternalizzazione del servizio assistenziale, ampliando il panorama dei soggetti – comunque iscritti al Registro Unico del Terzo settore – cui sia consentito fornire il proprio contributo per una migliore ideazione degli interventi in favore dei non-cittadini⁴⁹. D'altro canto, le organizzazioni che partecipano alle procedure di amministrazione condivisa in vista della futura e fisiologica esternalizzazione dei servizi coprogrammati e coprogettati⁵⁰ – esternalizzazione che, come già detto e come si vedrà nei prossimi capitoli in relazione a casi specifici, è generalmente accompagnata dall'investimento di risorse pubbliche quanto meno a parziale copertura dei costi supportati dal soggetto privato – risulteranno *ab origine* iscritti al Registro qui in analisi, a ulteriore garanzia della loro affidabilità quali potenziali beneficiari di finanziamenti pubblici.

Infatti, l'iscrizione sia nella prima che nella seconda sezione presuppone il vaglio di una pluralità di requisiti ritenuti sintomo della “bontà” degli operatori privati. Per quanto riguarda la prima sezione, l'art. 53, comma 1, oltre a domandare il soddisfacimento di una serie di condizioni attinenti alla formazione del bilancio, alla sede legale in Italia, alla previa esperienza biennale nel settore⁵¹ e all'assenza di precedenti penali o procedure pendenti per i rappresentanti legali o per uno o più componenti degli organi di amministrazione e di controllo dell'organizzazione, richiede espressamente una “forma giuridica compatibile con i fini sociali e di solidarietà desumibili dall'atto costitutivo o dallo statuto in cui devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro [...]”, ritenuti presupposto necessario per garantire lo svolgimento di interventi effettivamente

strumenti di collaborazione e sostegno pubblico, cit., p. 66 ss. e ID., *Le potenzialità dell'accreditamento nel sistema integrato dei servizi sociali*, in *Munus*, 2019, p. 643 ss.

⁴⁹ Si pensi, per esempio, ad associazioni culturali radicate nei contesti locali che, pur non avendo come target specifico della propria azione la sola popolazione migrante (e, per questo, non risultando iscritte al relativo registro), potrebbero fornire utile apporto nell'ambito dell'ideazione di iniziative interculturali e di dialogo tra le varie componenti sociali.

⁵⁰ Come già detto alla nota 41 del precedente capitolo, sarebbe poi ragionevole che alla procedura di esternalizzazione mediante convenzione partecipino solo i soggetti che abbiano quanto meno coprogettato gli interventi, sia per evitare fenomeni di *free-riding* che disincentiverebbero la partecipazione del privato sociale alle procedure di amministrazione condivisa, sia perché sono i loro progetti ad essersi evoluti tramite il dialogo con gli altri enti del Terzo settore e con l'amministrazione in sede di tavoli tematici.

⁵¹ Si noti che anche il requisito di una previa esperienza biennale nel settore dell'assistenza agli stranieri rende esplicito come l'iscrizione non possa avere, per i soggetti della prima sezione del Registro, valore autorizzatorio, altrimenti si creerebbe il paradosso di domandare, ai fini dell'iscrizione, l'acquisizione di una previa esperienza tramite lo svolgimento di un'attività la cui autorizzazione passerebbe proprio attraverso l'iscrizione al Registro stesso.

ed esclusivamente destinanti alla cura dell'interesse all'inclusione sociale dello straniero, piuttosto che al perseguimento di un profitto individuale. Da qui, dunque, deriva una conferma ulteriore del *favor* per gli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi di integrazione. *Favor* che, però, sembrerebbe messo in dubbio per i soggetti iscrivibili alla seconda sezione. Infatti, i commi 5 e 6 dell'art. 53, oltre a fissare ulteriori e specifici requisiti organizzativi e professionali per l'ammissione al registro, sembrano aprire all'iscrizione di qualsivoglia operatore privato, "indipendentemente dalla natura giuridica"⁵², dunque anche a soggetti *for profit*. Tuttavia, questo spiraglio appare più letterale che sostanziale, come dimostra l'assenza in concreto di operatori "prettamente economici" nella seconda sezione del Registro⁵³, a conferma pratica di quanto già accennato nelle precedenti pagine, ovvero che il settore dei servizi sociali indirizzati agli stranieri sia, per sua stessa natura, poco appetibile per i soggetti *for profit* e, quindi, sostanzialmente riservato al Terzo settore.

Ad ogni modo, nel concludere questa riflessione sul "Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati", può poi riprendersi una considerazione già formulata nel precedente capitolo quanto all'esigenza che la pubblica amministrazione si rapporti, nell'ideazione e nell'esternalizzazione "solidale" dei servizi sociali, con soggetti affidabili, caratterizzati da integrità morale e giuridica, così da prevenire ipotesi corruttive e di cattiva amministrazione. Si è già detto come le minori sicurezze conseguenti dall'applicazione di procedure selettive dei *partner* privati più snelle rispetto a quella dettata dal Codice dei contratti pubblici possano essere colmate non solo dalle verifiche cui è chiamata l'amministrazione in sede di ammissione delle organizzazioni del *non profit* a queste procedure, ma anche dalle garanzie conseguenti alla pluralità di controlli previsti dal Codice del Terzo settore, sia in generale che, nello specifico, per l'iscrizione al Registro Unico ivi disciplinato⁵⁴. Per gli enti del Terzo settore che scelgono di operare a favore dei migranti, dunque, a questo "sistema di sorveglianza" si aggiunge anche quello previsto dall'art. 42, TUI in relazione al Registro qui analizzato, a ulteriore testimonianza di come la scelta di una via alternativa a quella della disciplina concorrenziale, se accompagnata da un'adeguata attività di vigilanza, non significhi necessariamente un'apertura incondizionata ai fenomeni corruttivi.

⁵² Art. 53, comma 5, d.p.r. n. 394/1999.

⁵³ Al riguardo, vedasi Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report sulle attività realizzate nel 2019 dagli iscritti al Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che svolgono attività a favore degli immigrati*, cit., 7, dove si indica che il 49% delle organizzazioni iscritte alla seconda sezione sono associazioni riconosciute o non riconosciute, il 35.4% cooperative sociali, il 10.2% enti ecclesiastici e il 5.4% fondazioni.

⁵⁴ Si veda quanto detto a conclusione della sez. 3.1 del precedente capitolo.

4. Il Terzo settore e i servizi di integrazione nella normativa regionale

Alla luce della suesposta ricostruzione, se appare incontestabile il ruolo riconosciuto al Terzo settore nella sfera dei servizi indirizzati alla popolazione migrante, la normativa nazionale richiamata non si dimostra particolarmente prolifica circa l'indicazione degli strumenti attorno a cui si dovrebbero costruire i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti privati coinvolti nell'organizzazione di tali prestazioni, *in primis* per quanto riguarda la scelta tra i meccanismi "solidali" e quelli propri della contrattualistica pubblica. In particolare, il d.lgs. n. 286/1998 utilizza in genere il termine "collaborazione" con le organizzazioni del Terzo settore⁵⁵, mentre il suo Regolamento attuativo sembrerebbe esprimere una preferenza per lo strumento della "convenzione"⁵⁶, salvo dover ammettere che il ricorso a questo termine – che parrebbe spianare la strada agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore – non ha una portata in assoluto dirimente nella materia dei servizi sociali, se non circostanziato da ulteriori indicazioni, a fronte del fatto che esso venga spesso usato anche come sinonimo di contratto pubblico⁵⁷.

Ad ogni modo, prima di approfondire la questione degli strumenti utilizzati per definire i rapporti pubblico-privati nell'ambito di specifici interventi di integrazione, è tuttavia indispensabile prendere atto di come una ricostruzione della rilevanza attribuita, sul piano normativo, al coinvolgimento del Terzo settore nei servizi volti all'inclusione sociale dei migranti sarebbe incompleta se si fermasse solamente al livello della legislazione nazionale. Tenuto presente il più volte menzionato riparto di competenze prodotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁵⁸, meritano appunto considerazione anche gli spazi di intervento introdotti dalle differenti legislazioni regionali⁵⁹. Infatti, come si vedrà nel pros-

⁵⁵ Così gli artt. 40 e 42, rispettivamente in materia di accesso all'abitazione e di misure di integrazione sociale.

⁵⁶ Vedasi art. 26, d.p.r. n. 394/1999: "I soggetti privati che intendono svolgere attività di assistenza ed integrazione sociale per le finalità di cui all'art. 18 del testo unico debbono essere iscritti nell'apposita sezione del registro di cui all'art. 42, comma 2, del medesimo testo unico, a norma degli articoli 52 e seguenti del presente regolamento, e stipulare apposita convenzione con l'ente locale o con gli enti locali di riferimento".

⁵⁷ In tal senso, chiaramente, E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 121.

⁵⁸ Il riferimento è, in particolare, alla nota distinzione tra "politiche sull'immigrazione" e "politiche sui migranti", in base a cui solo le prime ricadono nella competenza esclusiva dello Stato sancita dall'art. 117, comma 2, lett. a) e b), Cost., mentre le seconde appartengono alle regioni a fronte della loro competenza residuale in materia di servizi alla persona. Oltre alla dottrina menzionata al riguardo nella sez. 2 del presente capitolo, si possono richiamare come punto di riferimento le due pronunce chiave dei Giudici delle leggi, C. Cost., 22 luglio 2005, n. 300 e Id., 14 aprile 2006, n. 156, che hanno tracciato questa linea interpretativa.

⁵⁹ Per uno sguardo complessivo sugli spazi previsti per il Terzo settore dalla legislazione regio-

simo capitolo, le Regioni sono spesso chiamate a operare da diaframma tra la programmazione sovranazionale/nazionale in materia di servizi di inclusione dello straniero e i soggetti pubblici e privati direttamente coinvolti nella loro attuazione, giocando un ruolo chiave non solo nella specificazione dei contenuti di questi interventi – così da adeguarli alla realtà locale –, ma anche nell'inquadramento delle modalità con cui costruire i partenariati tra amministrazioni locali e Terzo settore, per sfruttare al meglio le “risorse sociali” presenti nel territorio delle singole regioni.

Volendo procedere a una ricostruzione schematica, ma sistematica, delle previsioni legislative regionali, prima e centrale distinzione deve essere effettuata separando le regioni che si sono dotate di normativa *ad hoc* in materia di interventi assistenziali rivolti agli stranieri dalle regioni che, invece, ne sono tuttora carenti⁶⁰. Questa iniziale classificazione consente di distinguere la maggioranza delle regioni italiane dal Molise, unica ancora priva della specifica normativa in analisi, e dalla Lombardia, caso particolare di regione originariamente in possesso di una disciplina regolante gli interventi assistenziali in favore dei non-cittadini, in seguito abrogata e non rimpiazzata tramite nuove disposizioni.

Al di là di queste due ipotesi di “carenza normativa”, si può sottolineare come la *ratio* alla base degli interventi regionali in materia migratoria sia quella di specificare i diritti sociali degli stranieri, disciplinando il loro accesso alle prestazioni assistenziali, di modo da perseguire, in senso più ampio, la coesione sociale fra residenti, contrastare le discriminazioni, favorire la partecipazione dei non-cittadini alla vita pubblica e sociale e, quindi, tracciare le fondamenta giuridiche dei percorsi per l'inclusione dei migranti nelle comunità locali⁶¹. Circoscrivendo le considerazioni ai profili di presente interesse, è poi possibile notare come tutte queste normative contengano un riferimento al coinvolgimento del privato sociale, con un *favor* più o meno manifesto, a seconda dei casi, per l'associazionismo (sia dei migranti, che in favore dei migranti) e per la partecipazione del Terzo settore nei servizi di integrazione. Le ragioni di questo coinvolgimento sono quelle più volte richiamate, che vanno dal contenimento della spesa pubblica allo sfruttamento dell'*expertise* degli operatori privati, dall'intenzione di estendere il più possibile i servizi assistenziali, anche in favore di soggetti irregolari, alla volontà di creare effettivi momenti di contatto

nale in materia di integrazione degli stranieri, vedasi F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 298 ss.

⁶⁰ Per quanto sotto alcuni aspetti superata da più recenti interventi normativi, una valida analisi complessiva della legislazione regionale in materia migratoria è contenuta in A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., p. 74 ss.

⁶¹ In questo senso si esprimono pressoché tutti gli articoli di apertura delle leggi che verranno qui di seguito analizzate.

tra i residenti “storici” e i nuovi arrivati, al fine dell’instaurazione di un dialogo interculturale.

Volendo scendere più nel dettaglio, poi, è possibile procedere a una classificazione della normativa regionale in materia migratoria sulla base dei differenti livelli di coinvolgimento del Terzo settore. Si hanno, così, una serie di leggi che menzionano, ma solo marginalmente, il privato sociale: esse si caratterizzano per un richiamo generale alla possibilità degli enti del Terzo settore di partecipare all’attività assistenziale, affiancato da riferimenti espliciti solo in un numero limitato di specifiche aree di intervento. Vi sono, poi, leggi regionali che fanno del privato sociale una presenza costante lungo tutta la disciplina dei servizi di integrazione, attuando frequenti richiami alla sua possibilità di intervento e, quindi, configurandolo manifestamente come un fattore chiave del sistema di assistenza per i cittadini stranieri. Infine, menzione a sé stante meritano quelle leggi che non solo evocano l’intervento del privato sociale, ma forniscono maggiori dettagli su quelli che dovrebbero essere le modalità e gli strumenti tramite cui instaurare il rapporto tra operatori privati e pubbliche amministrazioni.

4.1. Normative con rinvii generici al Terzo settore

Partendo dal primo gruppo, ad esso appartiene sicuramente la legge sarda “di tutela e di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari”⁶², in cui è ravvisabile esclusivamente un sintetico riferimento all’impegno della regione ad attuare azioni positive a sostegno dell’associazionismo operante in favore dei “lavoratori immigrati e delle loro famiglie”⁶³, nonché l’affermazione per cui le (in realtà limitate) iniziative di inclusione sociale disciplinate dalla legge sono realizzate “principalmente” dagli enti pubblici locali e dalle istituzioni pubbliche, con il ricorso a un avverbio, dunque, che apre implicitamente a spazi di intervento da parte degli operatori privati⁶⁴.

⁶² L.R. Sardegna 24 dicembre 1990, n. 46. La portata limitata ai “lavoratori extracomunitari” va riletta in considerazione del più ampio novero di soggetti cui viene garantito l’accesso all’azione sociale regionale in base all’art. 4, L.R. Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23 (“Sistema integrato dei servizi alla persona”), ai sensi del quale beneficiari degli interventi non sono solo i cittadini italiani e europei, ma anche cittadini stranieri regolarmente residenti, i minori comunque residenti sul territorio e le persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti nel territorio regionale, che si trovino in situazioni di bisogno tali da richiedere interventi non differibili. Lo stesso vale anche per la portata limitata degli interventi previsti nella L.R. Sardegna n. 46/1990, sostanzialmente riconducibili a iniziative educative, di formazione linguistica e professionale, nonché di informazione sui diritti degli stranieri e i servizi a loro disposizione, da ampliarsi in considerazione degli interventi ammessi sulla base della legge regionale concernente i servizi alla persona n. 23/2005.

⁶³ Art. 6, comma 1, L.R. Sardegna n. 46/1990.

⁶⁴ Art. 7, comma 1, L.R. Sardegna n. 46/1990.

Ancora, circoscritti – anche se più espliciti – riferimenti al Terzo settore sono contenuti nella normativa di Calabria⁶⁵, Emilia-Romagna⁶⁶ e Valle d’Aosta⁶⁷. Nella prima regione, “le associazioni e gli enti senza scopo di lucro operanti nel territorio regionale” sono qualificati come possibili incaricati di interventi di natura culturale, volti alla sensibilizzazione della collettività locale e alla lotta alle discriminazioni⁶⁸, mentre gli interventi educativi, di formazione lavorativa, di sostegno legale, di supporto abitativo e, in generale, di assistenza sociale vedono come propri titolari diretti esclusivamente gli enti locali⁶⁹. Ciò non esclude, d’altra parte, che il coinvolgimento del Terzo settore possa avvenire, a livello amministrativo, da parte di questi stessi enti titolari, conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale in materia di servizi sociali⁷⁰. Tanto la legge sull’integrazione sociale degli stranieri della Valle d’Aosta quanto quella dell’Emilia-Romagna, invece, contengono un ampio, ma non meglio precisato, rinvio al ruolo del Terzo settore: la prima riconosce come i servizi di accoglienza di primo e secondo livello, di orientamento, di informazione e di integrazione culturale spettino agli enti locali – finanziati dalla regione – “anche in collaborazione con associazioni di volontariato, enti privati e cooperative sociali”⁷¹, mentre la seconda apre implicitamente a questa collaborazione attribuendo alla regione, ai comuni e alle unioni di comuni le funzioni connesse alla concessioni di contributi per attività di carattere sociale, culturale e assistenziale svolte da enti del Terzo settore⁷². Nulla, però, viene detto sulle caratteristiche degli strumenti

⁶⁵ L.R. Calabria 12 giugno 2009, n. 18. Per un’analisi di questa normativa e per una ricostruzione del contesto calabrese, vedasi R. CARIDÀ e V. PUPO, *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati. L’esperienza della Regione Calabria*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1735 ss.

⁶⁶ L.R. Emilia-Romagna 23 marzo 2004, n. 5. Per una ricostruzione del panorama normativo e delle politiche in materia di immigrazione della regione Emilia-Romagna, vedasi C. DRIGO, *Percorsi di integrazione e inclusione sociale dei migranti nella Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1753 ss.

⁶⁷ L.R. Valle d’Aosta 29 dicembre 1995, n. 51.

⁶⁸ Art. 4, commi 2 e 3, L.R. Calabria n. 18/2009.

⁶⁹ Art. 4, commi 1, 3 e 5, L.R. Calabria n. 18/2009. Si noti che – peculiarità di questa disciplina regionale – gli interventi di inclusione sociale sono supportati dalla regione in quanto rivolti non solo a soddisfare i bisogni dei migranti, ma anche a sostenere il ripopolamento, lo sviluppo socioeconomico, il rilancio e la riqualificazione di determinate aree del territorio; in questo senso, chiaro è il comma 1 dell’articolo in analisi. In dottrina, R. CARIDÀ e V. PUPO, *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati. L’esperienza della Regione Calabria*, cit., p. 1741 ss.

⁷⁰ Come si ribadirà anche nell’ultima sezione di questo capitolo, la legge calabrese sui servizi sociali (L.R. Calabria 5 dicembre 2003, n. 23) contiene un chiaro riferimento al coinvolgimento del Terzo settore nel sistema integrato di interventi sociali regionale e, conseguentemente, ai possibili rapporti da instaurarsi tra di esso e le pubbliche amministrazioni (in particolare, art. 14 L.R. Calabria n. 23/2003).

⁷¹ Art. 1 L.R. Valle d’Aosta n. 51/1995.

⁷² Art. 18 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2004. Vedasi anche il precedente art. 9, che prevede spazi

tramite cui questo supporto è concesso⁷³, lasciando aperta ogni questione sulla loro natura e sui margini di cooperazione pubblico-privati per il soddisfacimento delle esigenze integrative della popolazione straniera.

Sempre nel primo gruppo di norme, poi, si possono collocare tutte quelle leggi in cui i riferimenti agli ambiti specifici di intervento degli enti del Terzo settore sono comunque limitati, ma il riconoscimento del *favor* per le loro attività di inclusione sociale è accompagnato da una sua particolare formalizzazione. Così, in maniera analoga, le leggi di Piemonte⁷⁴, Puglia⁷⁵, Campania⁷⁶, Abruzzo⁷⁷ e Marche⁷⁸, dopo aver ricondotto tra gli obiettivi perseguiti quello di favorire lo sviluppo dell'associazionismo, quale soggetto attivo nei processi di integrazione degli stranieri⁷⁹, prevedono l'istituzione di un apposito registro regionale delle associazioni di migrati e/o operanti in favore dei migranti⁸⁰, l'iscrizione al quale può essere il presupposto per l'ottenimento di contributi regionali⁸¹ o per poter partecipare alla nomina dei rappresentanti delle associazioni operanti

di collaborazione tra gli enti pubblici e le associazioni di immigrati, l'associazionismo in generale, il volontariato e le parti sociali nell'abito dell'attività di osservazione, monitoraggio, assistenza e consulenza legale in materia antidiscriminatoria.

⁷³ Quanto ai contributi regionali, l'art. 3, comma 3, lett. k), rinvia alla Giunta regionale per la definizione dei criteri per la loro concessione.

⁷⁴ L.R. Piemonte 8 novembre 1989, n. 64. Per un approfondimento delle politiche migratorie nella regione Piemonte, vedasi C. BERTOLINO, *L'esigenza di normalizzazione dell'immigrazione nell'intervento delle Regioni: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1701 ss.

⁷⁵ L.R. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32. Sulla normativa pugliese e sulle relative esperienze di integrazione sociale, vedasi M.G. NACCI e C. PANNACIULLI, *I percorsi di accoglienza in famiglia dei nuovi immigrati nel quadro delle politiche di inclusione sociale e culturale della Regione Puglia*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1814 ss.

⁷⁶ L.R. Campania 8 febbraio 2010, n. 6. Sulla normativa campana, vedasi M. CROCE, *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 537 ss.

⁷⁷ L.R. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46.

⁷⁸ L.R. Marche 26 maggio 2009, n. 13. Per un'analisi dottrinale della legge, V. CASAMASSIMA, *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13. 2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 471 ss.

⁷⁹ Così l'art. 10, comma 1, lett. g), L.R. Piemonte n. 64/1989 (con specifico riferimento all'associazionismo migrante); l'art. 1, comma 2, lett. l), L.R. Puglia n. 32/2009; l'art. 1, comma 1, lett. c), pt. 3), L.R. Abruzzo n. 46/2004; l'art. 1, comma 4, lett. o), L.R. Marche n. 13/2009.

⁸⁰ Art. 19 L.R. Piemonte n. 64/1989; art. 22 L.R. Puglia n. 32/2009; art. 14 L.R. Campania n. 6/2010; art. 23 L.R. Abruzzo n. 46/2004; art. 9 L.R. Marche n. 13/2009.

⁸¹ Vedasi l'art. 19 L.R. Piemonte n. 64/1989; l'art. 14, comma 4, L.R. Campania, n. 6/2010; l'art. 8, comma 3, L.R. Marche n. 13/2009.

in apposite sedi istituzionali⁸². Al di là della portata di riconoscimento formale del ruolo del Terzo settore esercitato da questi registri, non irrazionali appaiono i dubbi sollevati circa la loro utilità pratica e, anzi, il possibile aggravio burocratico frutto della moltiplicazione di registri locali, quando già la normativa nazionale prevede, come visto, un registro avente analoghe finalità. La presenza del Registro nazionale, infatti, renderebbe possibile un rinvio allo stesso con l'eventuale precisazione che, se la registrazione diviene presupposto per l'instaurazione di specifici rapporti con le amministrazioni regionali e locali, si deve trattare di soggetti privati iscritti al Registro nazionale ed effettivamente operanti nella regione⁸³.

Infine, come già detto, le leggi in esame, oltre al generale riconoscimento del possibile ruolo del Terzo settore, indicano in maniera non sistematica alcuni ambiti di intervento, i quali ricalcano sostanzialmente quelli definiti a tratti ampi dal Testo Unico sull'Immigrazione, senza però mai identificare effettivamente la natura e le caratteristiche del rapporto pubblico-privato da instaurarsi nei singoli casi⁸⁴.

⁸² Così, per esempio, l'art. 10, comma 1, lett. i), L.R. Campania, n. 6/2010 o l'art. 9, comma 3, L.R. Marche n. 13/2009.

⁸³ Per una critica alla superflua moltiplicazione dei registri, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 298.

⁸⁴ Così, l'art. 16 L.R. Abruzzo n. 46/2004 e l'art. 17 L.R. Campania, n. 6/2010 prevedono il coinvolgimento del Terzo settore nella gestione dei centri di accoglienza ex art. 40 TUI; l'art. 14 L.R. Marche n. 13/2009 prevede il coinvolgimento dell'associazionismo privato nell'istituzione di centri informativi in materia di diritti e doveri dei non-cittadini, nonché servizi fruibili dagli stessi; l'art. 19 L.R. Puglia n. 32/2009 prevede il coinvolgimento del privato sociale in favore degli stranieri vittime di tratta, violenza o forme di schiavitù, analogamente a quanto risulta dal combinato disposto dell'art. 18 TUI e dagli artt. 25, 26 e 53 d.p.r. n. 394/1999; l'art. 13 L.R. Campania, n. 6/2010 prevede la collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore per l'attuazione di misure antidiscriminatorie, analogamente a quanto disposto dall'art. 44 TUI; l'art. 7 L.R. Abruzzo n. 46/2004 prevede il coinvolgimento delle associazioni di stranieri nelle attività di educazione interculturale, analogamente a quanto previsto dall'art. 38 TUI e dall'art. 45 d.p.r. n. 394/1999. La L.R. Piemonte n. 64/1989 tiene in particolare considerazione l'associazionismo migrante, il cui intervento è invocato in relazione alle attività culturali (art. 16) e informative (art. 17). Infine, previsioni non sistematiche di coinvolgimento del Terzo settore in alcuni degli ambiti appena menzionati sono contenute anche nella L.R. Umbria 10 aprile 1990, n. 18 e nella L.P. Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 che quindi, pur non disponendo l'istituzione di alcun registro regionale di enti operanti in materia di integrazione dello straniero, possono sostanzialmente ricondursi al "primo gruppo" di norme regionali. Per un'analisi della normativa altoatesina, vedasi A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 619 ss.

4.2. Normative con rinvii sistematici al Terzo settore

Passando al secondo gruppo di leggi regionali sull'integrazione degli stranieri, esse contengono maggiori e più sistematici riferimenti al coinvolgimento del Terzo settore in molteplici ambiti di intervento. Tra queste norme, si può sicuramente menzionare la legge della regione Lazio volta alla "promozione e [al]la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e [al]la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati"⁸⁵. Essa presenta, infatti, sia rinvii generali al coinvolgimento e al sostegno pubblico degli attori del privato sociale che intervengano in materia di inclusione dei cittadini stranieri⁸⁶, ma anche numerosi richiami specifici, come quelli in ambito delle iniziative di monitoraggio, informazione, educazione, assistenza e tutela legale in materia antidiscriminatoria⁸⁷, di accesso ai servizi per l'infanzia, ai servizi scolastici e agli interventi in materia di diritto allo studio per i minori stranieri⁸⁸, e di accoglienza, consulenza legale, sostegno psicologico, insegnamento della lingua italiana, formazione professionale, avviamento e inserimento lavorativo di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di altre forme di protezione⁸⁹. Anche questa legge, poi, procede a una "formalizzazione" del Terzo settore operante a sostegno dei bisogni della popolazione migrante, disponendo l'istituzione di un apposito registro e qualificando l'iscrizione allo stesso come requisito indispensabile per beneficiare dei finanziamenti regionali⁹⁰.

Simili considerazioni – salvo la mancata previsione di un registro regionale per gli enti del privato sociale operanti in materia migratoria – possono essere svolte

⁸⁵ L.R. Lazio 17 luglio 2008, n. 10. In dottrina, vedasi il già citato M. CROCE, *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, cit., p. 537 ss.

⁸⁶ Vedasi l'art. 3, comma 2, pt. 2), lett. e), L.R. Lazio n. 10/2008, per cui la regione provvede a "promuovere l'attività delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati e curare la tenuta del registro regionale delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati" e l'art. 7, in base al quale la regione concede incentivi ai medesimi organismi che svolgano "azioni di protezione, assistenza, integrazione sociale con particolare riferimento alle persone vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo". Vedasi anche l'art. 27, comma 1, L.R. Lazio n. 10/2008, per cui: "[l]a Regione riconosce e sostiene l'attività delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati per il perseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e come mezzo di aggregazione tra le comunità di cittadini stranieri immigrati."

⁸⁷ Art. 6 L.R. Lazio n. 10/2008, in cui si parla di realizzazione di iniziative in collaborazione con le organizzazioni che si occupano di cittadini stranieri.

⁸⁸ Art. 17 L.R. Lazio n. 10/2008, in cui si fa riferimento alla possibilità della regione di concedere finanziamenti agli organismi del Terzo settore per interventi mirati all'accoglienza, alla protezione e all'inserimento sociale dei minori non accompagnati.

⁸⁹ Art. 18 L.R. Lazio n. 10/2008, in cui si afferma che la regione può concedere contributi anche in favore di soggetti privati che prestano servizi accoglienza.

⁹⁰ Art. 27 L.R. Lazio n. 10/2008.

per la legge ligure sull'integrazione dei non-cittadini⁹¹. Quanto ad essa, oltre all'affermazione generale del *favor* per il *non profit*⁹² e alla sua attuazione in singoli ambiti di intervento mediante "azioni coordinate" con il privato sociale⁹³, si segnala l'inserimento di una specifica disposizione definitoria della nozione di Terzo settore, anch'essa "per elencazione" come quella contenuta nell'art. 2 d.p.c.m. 30 marzo 2001 – unica definizione normativa esistente al tempo dell'adozione della legge ligure – ma con un novero di soggetti più ampio⁹⁴, a manifestazione di quella che sembrerebbe essere una volontà di estendere il più possibile il coinvolgimento della società civile nel percorso di integrazione degli stranieri.

Infine, sempre all'interno del secondo gruppo di norme, si possono collocare le leggi di Basilicata⁹⁵ e Sicilia⁹⁶, ossia quelle di più recente introduzione tra le normative regionali in materia migratoria. Esse si dimostrano simili nell'impostare i rapporti con il Terzo settore: piuttosto che rievocare in relazione ad ogni singolo ambito di intervento la possibilità di coadiuvare l'azione pubblica con quella privata, contengono una dettagliata elencazione dei servizi di integrazione e assistenza offerti ai cittadini stranieri, che accompagnano con l'esplicita attribuzione delle competenze ad attuarli non solo agli enti pubblici, ma anche agli enti del Terzo settore, così legittimati a un coinvolgimento multisettoriale nei percorsi di inclusione sociale⁹⁷.

⁹¹ L.R. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7. In dottrina, vedasi E. VIVALDI, *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n. 7/2007*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 569 ss. Per un'indagine su alcune ipotesi concrete di coinvolgimento del Terzo settore nell'assistenza dei migranti, vedasi S. FREGA, *Immigrazione e ruolo dei privati: un'indagine sui contributi virtuosi nella Città Metropolitana di Genova*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1770 ss.

⁹² Vedasi art. 5, comma 4, L.R. Liguria n. 7/2007 che prevede in generale il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nell'ambito dell'attuazione del Piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati.

⁹³ Si considerino gli artt. 10, 15, 19, 21 e 22 L.R. Liguria n. 7/2007, rispettivamente in materia: di erogazione dei servizi in favore dei migranti vittime di schiavitù o violenza (dove appunto si parla di "azioni coordinate", senza nessuna ulteriore specificazione); di attuazione di un'articolata serie di interventi di integrazione e comunicazione interculturale (in relazione alla quale gli enti del Terzo settore possono essere beneficiari di generici "contributi"); di prestazione di servizi sociali (per cui le organizzazioni *non profit* possono godere di "incentivi"); e di svolgimento di attività di formazione professionale e orientamento e inserimento lavorativo (di cui la regione promuove lo svolgimento anche da parte degli enti del Terzo settore).

⁹⁴ Art. 5, comma 5, L.R. Liguria n. 7/2007. Tra i soggetti inclusi in questo articolo e non richiamati espressamente dall'art. 2 d.p.c.m. 30 marzo 2001, per esempio, ci sono le imprese sociali e gli enti ecclesiastici, oggi, invece, oggetto di considerazione nel Codice del Terzo settore.

⁹⁵ L.R. Basilicata n. 6 luglio 2016, n. 13.

⁹⁶ L.R. Sicilia, 29 luglio 2021, n. 20.

⁹⁷ Così l'art. 6, comma 2, L.R. Basilicata n. 13/2016 e l'art. 5, L.R. Sicilia, n. 20/2020. Quanto alla legge siciliana, oltre al richiamo generale *ex art. 5*, in realtà ci sono più articoli che menziona-

4.3. Le peculiarità delle leggi di Toscana, Friuli, Veneto e della provincia di Trento

Menzione a sé stante meritano, invece, le leggi da cui paiono potersi ricavare maggiori indicazioni sulla natura dei rapporti tra enti pubblici e soggetti del Terzo settore coinvolti nell'organizzazione dei servizi volti all'inclusione sociale dei non-cittadini.

Prima tra queste è sicuramente la legge toscana⁹⁸, la quale, oltre a contenere numerose previsioni che legittimano il coinvolgimento del Terzo settore in vari ambiti⁹⁹, manifesta espressamente un chiaro favore per un modello di “integrazione partecipe”, chiamata a realizzarsi tramite “l'istituzione di un sistema regionale che favorisca modalità condivise e partecipate di governo del fenomeno migratorio, anche in relazione al sistema del “welfare” e dello sviluppo locale”¹⁰⁰. Queste affermazioni, contenute nell'articolo di apertura della legge e volto alla definizione di principi e finalità intesi a informare le previsioni contenute nei successivi articoli, chiaramente suggeriscono una tensione in direzione di un sistema di assistenza del non-cittadino in cui alla società civile, in generale, e al Terzo settore, in particolare, vengano riconosciuti effettivi spazi di coamministrazione, quali quelli consentiti dagli istituti di coprogrammazione e coprogettazione per come descritti nel precedente capitolo. Va però ammesso che nei successivi articoli il legislatore regionale non si sia sbilanciato drasticamente a favore di una compiuta realizzazione di tale modello partecipativo, limitandosi a prevedere una generale “collaborazione” con il privato sociale per garantire ai migranti l'accesso alle soluzioni abitative e al lavoro, per la lotta alle discriminazioni e per gli interventi assistenziali in favore dei soggetti privi di titolo di soggiorno e in condizione di vulnerabilità, cui si aggiunge anche una “collaborazione” nell'ambito di “conferenze regionali” promosse dalla Giunta e volte a favorire la partecipazione al processo di programmazione degli interventi disciplinati dalla legge¹⁰¹. Dunque, per quanto queste disposizioni forniscono il campo con-

no il Terzo settore (per esempio, l'art. 10 in tema di interventi a sostegno dei richiedenti e titolari di protezione internazionale o l'art. 19 in tema di misure a tutela del lavoro regolare), in cui però ci si limita sempre generalmente a parlare di “collaborazione”, senza specificare ulteriormente natura e caratteristiche del rapporto pubblico-privato.

⁹⁸ L.R. Toscana 9 giugno 2009, n. 29. In dottrina, L. GORI, *Le politiche per l'immigrazione come uno dei tratti distintivi dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1789 ss. e, in precedenza, P. PASSAGLIA, *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costituzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 437 ss.

⁹⁹ Vedasi l'art. 6, commi 30, 44, 48, 69, rispettivamente in materia abitativa, nell'inserimento lavorativo, nei servizi informativi e nell'attività antidiscriminatoria.

¹⁰⁰ Così art. 1, comma 1 e comma 2, lett. c), L.R. Toscana, n. 29/2009.

¹⁰¹ Art. 6, comma 7, L.R. Toscana, n. 29/2009.

creto di applicazione delle previsioni di principio contenute nel primo articolo della L.R. n. 29/2009 in tema di amministrazione condivisa, spetterà poi alle singole amministrazioni del territorio toscano darvi corretta attuazione, favorendo un'esternalizzazione solidale – piuttosto che concorrenziale – dei servizi volti all'integrazione dei migranti, che sia caratterizzata da momenti prodromici di effettiva definizione congiunta pubblico-privata di questi interventi.

D'altro canto, i margini di avveramento di tale ipotesi appaiono incrementati a fronte dell'adozione della L.R. Toscana 22 luglio 2020, n. 65 che, nel fissare le "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano", ha confermato quanto disposto dal Codice del Terzo settore in merito alla natura di coprogrammazione e coprogettazione quali strumenti cardine per il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, nonché nella realizzazione degli specifici interventi volti a soddisfare i bisogni della comunità locale, allo stesso tempo anticipando profili che – a livello nazionale – trovano sostanziale corrispondenza nei contenuti delle descritte Linee guida ministeriali¹⁰².

Considerazioni analoghe possono essere mosse in relazione alla legge sui servizi di integrazione del Friuli-Venezia Giulia¹⁰³. Essa, collocandosi tra le norma-

¹⁰² Vedasi, in particolare, l'art. 10 L.R. Toscana n. 65/2020 in tema di procedimento di coprogrammazione, il quale viene articolato lungo: un primo atto diretto a manifestare la volontà dell'amministrazione di attivare la coprogrammazione; la successiva pubblicazione dell'avviso in cui sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti di Terzo settore; lo svolgimento del momento dialogato pubblico-privato; e la conclusione del procedimento con una "relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti". Analogamente a quanto già detto nel capitolo precedente in relazione alle Linee guida ministeriali, le quali paiono appunto essersi poste nel solco tracciato dal legislatore toscano che ha preceduto di qualche mese l'intervento del Ministero, l'interpretazione data alla coprogrammazione sembra smorzare l'effettiva natura di strumento di "amministrazione condivisa", rimettendo le decisioni finali esclusivamente all'amministrazione e attribuendo all'intervento privato un ruolo meramente consultivo, incapace di generare un'effettiva partecipazione all'esercizio funzione amministrativa. Considerazione analoghe possono muoversi riguardo all'art. 13 della L.R. Toscana, n. 65/2020, concernente il procedimento di coprogettazione, soprattutto in tema di anticipazione dei contenuti delle Linee guida ministeriali e, quindi, di condivisione delle medesime criticità. Anche in questo caso, infatti, a una puntuale definizione dei contenuti dell'avviso di coprogettazione – atto a consentire un pieno e paritario coinvolgimento dei soggetti effettivamente interessati, nonché a permettere un vaglio dei requisiti di affidabilità morale e professionale dei candidati – segue una minore attenzione circa la disciplina del momento dialogico, in cui dovrebbe prendere pieno corpo l'attività di coprogettazione, che – per come descritta – finisce per comprimersi tra la selezione dei partner cui affidare l'esecuzione materiale delle prestazioni e la stipula della convenzione di esternalizzazione in loro favore. Sui possibili deficit di tale scelta procedimentale in termini di condivisione della funzione amministrativa, si rimanda a quanto detto nella sezione conclusiva del precedente capitolo riguardo alle simili posizioni contenute nelle Linee guida ministeriali del marzo 2021.

¹⁰³ L.R. Friuli-Venezia Giulia, 9 dicembre 2015, n. 31.

tive regionali più recenti in materia di inclusione sociale dei non-cittadini, adotta un approccio analogo a quello delle già menzionate leggi lucana e siciliana, in cui la dettagliata definizione dei possibili interventi assistenziali in favore dei migranti è accompagnata da un chiaro riferimento al ruolo che possa assumere il Terzo settore, in collaborazione con le pubbliche amministrazioni, al fine della loro organizzazione¹⁰⁴. Ciò posto, essa si distingue dalle due leggi appena menzionate in quanto, nel suo articolo di apertura, dedicato a principi e finalità informanti l'intero sistema normativo costituito dalle successive previsioni, contiene – parimenti alla legge toscana – l'espressa affermazione dell'obiettivo di "istituzione di un sistema regionale che favorisca modalità condivise e partecipate di governo del fenomeno migratorio, anche in relazione al sistema del welfare e dello sviluppo locale"¹⁰⁵, così da suggerire alle amministrazioni del territorio friulano il ricorso allo strumentario di ideazione ed esternalizzazione solidale dei servizi assistenziali che – al tempo di adozione della norma – era ancora regolato dal d.p.c.m. 30 marzo 2001, ma che oggi trova articolazione nel Titolo VII del Codice del Terzo settore. Sempre similmente alla normativa toscana, però, le specifiche previsioni della legge in analisi si limitano a parlare di "collaborazione" con gli enti del Terzo settore e, dunque, a rimettere ancora una volta all'azione amministrativa le scelte circa le modalità concrete con cui dare atto a queste forme condivise e partecipate di cura degli interessi dei migranti.

Va però ammesso che, a seguito dell'adozione di questo testo normativo, il legislatore friulano sembra avere compiuto un passo indietro rispetto all'implementazione di un modello solidale e partecipato di assistenza ai migrati: infatti, se l'originale art. 6 della legge prevedeva l'organizzazione, con cadenza triennale, di una Conferenza regionale "quale luogo aperto di confronto e di scambio tra persone straniere immigrate e cittadini italiani, enti pubblici e privati, organizzazioni del Terzo settore, rappresentanze del mondo economico e sindacale", essa è stata recentemente eliminata nell'ambito di una più generale riduzione degli strumenti di pianificazione degli interventi di inclusione sociale dei non-cittadini¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Vedasi gli artt. 4, comma 3, e 5 L.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 31/2015, laddove il primo articolo riconosce che "[p]er lo svolgimento delle attività [in favore dei migranti] gli Enti locali si possono avvalere della collaborazione delle associazioni ed enti di cui all'articolo 5", mentre il secondo articolo è appositamente dedicato alla "funzione delle associazioni e degli enti", contenendo un'ammissione esplicita della loro rilevante funzione sociale e culturale.

¹⁰⁵ Art. 1, comma 4, lett. c), L.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 31/2015.

¹⁰⁶ Vedasi l'art. 6, comma 4, L.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 31/2015. L'articolo, concernente il "Piano triennale per l'integrazione delle persone straniere immigrate" è stato integralmente abrogato dalla L.R. Friuli-Venezia Giulia 29 giugno 2020, n. 13, lasciando come unico strumento di pianificazione il "Programma annuale" disciplinato dal successivo art. 7, in relazione al quale non sono espressamente previsti momenti di partecipazione degli amministrati. Su questo tema, ad ogni modo, si tornerà più ampiamente nelle prime sezioni del prossimo capitolo.

Infine, menzione autonoma meritano anche le leggi del Veneto¹⁰⁷ e della provincia di Trento¹⁰⁸. Considerando la loro data di adozione, esse risultano ampiamente antecedenti a ogni effettivo riconoscimento normativo di strumenti di amministrazione condivisa, in generale, e di coprogrammazione e coprogettazione, nello specifico, ma il loro merito è quello di rendere particolarmente chiare le differenti forme di erogazioni economiche che le regioni possono destinare agli enti del Terzo settore, aprendo a distinte conseguenze in termini di necessità o meno di far ricadere le stesse nell'ambito di applicazione della normativa sui contratti pubblici.

Così, la legge veneta, dopo aver disposto l'istituzione di apposito registro delle associazioni e degli organismi operanti nel territorio regionale a sostegno dei migranti¹⁰⁹, prevede la concessione di contributi per lo svolgimento di attività di inclusione sociale agli enti del Terzo settore che presentino, entro un termine a cadenza annuale, apposita istanza corredata da documentazione attestante le iniziative che si intendono realizzare, il preventivo delle spese e una relazione dell'attività svolta nell'anno precedente. A fronte di ciò, la regione eroga un finanziamento in due *tranches*, una in acconto e l'altra successivamente alla realizzazione e alla verifica del corretto svolgimento delle iniziative, a copertura di quelli che sembrerebbero essere tutti i costi sostenuti dal soggetto privato per il progetto in questione, mancando nella norma ogni limitazione esplicita dell'ammontare complessivo dell'importo¹¹⁰.

Volendo, dunque, riflettere sulla natura di questo genere di versamenti, ossia sulla necessità o meno di ricondurli alla disciplina appalti, un "campanello d'allarme" – quanto meno secondo l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato – sembrerebbe dover suonare a fronte dell'ammissibile pienezza del rimborso in questione, tale da evocare l'orientamento sull'economicità delle prestazioni e, dunque, sulla loro sottoponibilità alla disciplina regolante i contratti pubblici¹¹¹. Tuttavia, questo risultato non è scontato, potendo le convenzioni e gli accordi con cui si concedono i finanziamenti senza dubbio esulare dalla materia contrattuale, qualora la procedura volta all'individuazione dei beneficiari del supporto pubblico non abbia carattere selettivo e non tenda, in effetti, all'affidamento di

¹⁰⁷ L.R. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9.

¹⁰⁸ L.P. Trento 2 maggio 1990, n. 13.

¹⁰⁹ Art. 7, L.R. Veneto 9/1990.

¹¹⁰ Art. 8, L.R. Veneto 9/1990. Si veda anche il successivo art. 9 che disciplina i poteri di riduzione e revoca dei contributi; proprio le disposizioni in materia di riduzione sembrano avvalorare la pienezza del rimborso, potendo la Giunta regionale, in sede di verifica dell'attività svolta, ridurre proporzionalmente i contributi concessi qualora venga accertata una spesa minore rispetto a quella preventivata.

¹¹¹ Il rinvio è, naturalmente, a quanto detto nei precedenti capitoli, in particolare in relazione a Cons. Stato, parere n. 2052/2018.

un servizio sociale¹¹². In altre parole, se il numero dei possibili beneficiari non è contingentato *ex ante*, ossia se l'amministrazione non mira ad attribuire l'esclusiva dell'erogazione di determinati servizi di inclusione sociale agli enti privati selezionati tramite la procedura di concessione dei contributi, allora di appalti non si dovrebbe sicuramente poter parlare¹¹³. Si tratterebbe, infatti, di un puro e semplice caso di finanziamento pubblico, non integrandosi un'effettiva ipotesi di esternalizzazione di un servizio dietro il versamento di una somma di denaro, attorno a cui si sono articolati i già descritti dubbi e dibattiti circa la demarcazione tra gli ambiti di applicazione del Codice dei contratti pubblici e del Codice del Terzo settore. In queste ipotesi, quindi, la regione mirerebbe semplicemente a favorire – in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale secondo la sua accezione positiva, come già descritta nel primo capitolo – le iniziative solidaristiche di quella pluralità di soggetti privati che autonomamente agiscono a soddisfazione dell'interesse all'integrazione dello straniero, i cui interventi vanno semplicemente ad aggiungersi ai servizi indispensabili comunque garantiti dalle amministrazioni.

Questo, d'altra parte, sembra essere il modello seguito dall'art. 8 L.R. Veneto n. 9/1990, che lascia aperto il numero di possibili beneficiari del finanziamento, così come la possibilità di presentare con cadenza annuale la domanda di accesso allo stesso, senza che sia la regione a richiedere i servizi ai privati, ma limitandosi a supportarli. Finché si rispettano questi *caveat*, dunque, il fondamento della previsione regionale non sarebbe da ricercarsi nella disciplina appalti, anche secondo l'interpretazione più rigorosa elaborata in materia dal Consiglio di Stato nel 2018, ma senza dubbio nell'art. 12 legge n. 241/1990 che, come visto in precedenza, garantisce comunque il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, tali da rendere necessario un corretto confronto e un'adeguata considerazione delle varie domande di accesso ai contributi. Affermata l'estraneità di queste ipotesi dall'alveo di applicazione delle previsioni sulla contrattualistica pubblica, possono così facilmente aprirsi margini di implementazione di spazi di amministrazione condivisa, quanto meno in forma di coprogettazione dei singoli interventi. È vero che la norma sembra richiedere la presentazione di progetti già definiti da parte dei soggetti *no profit*, ed è vero che – per come precedentemente descritto – il procedimento di coprogettazione trova un ambito di applicazione privilegiata in relazione ai servizi “pubblici” sociali, in cui l'amministrazione sia prima responsabile dell'organizzazione e dell'erogazione degli stessi, salvo scegliere di condividere questa responsabilità con il Terzo settore, ma nulla pare vietare una lettura “modernizzatrice” della nor-

¹¹² Cons. Stato, parere n. 2052/2010 (p. 11).

¹¹³ Questa distinzione, sulla base della causa del rapporto pubblico-privato, è chiaramente sostenuta anche da S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, cit., p. 103.

ma, con un'amministrazione regionale che, a cadenza annuale, pubblici un avviso di coprogettazione e inviti ad appositi tavoli tematici gli enti del Terzo settore interessati, così da evolvere congiuntamente i progetti di intervento per poi scegliere – solo all'esito di questa fase dialogata – i beneficiari del finanziamento pubblico¹¹⁴.

Analogo ragionamento può applicarsi anche in relazione alla legge trentina la quale, però, prevede due strumenti di relazione tra amministrazione e Terzo settore, ossia la concessione di contributi e la stipulazione delle convenzioni per la realizzazione di iniziative o di interventi individuati dalla Giunta regionale¹¹⁵. Quanto ai contributi, come detto, si possono ribadire le considerazioni svolte in relazione ai finanziamenti previsti dalla legge veneta, con l'ulteriore elemento per cui, in questo caso, l'ammontare del sostegno non può espressamente superare il 90% delle spese sostenute dal privato e, quindi, non può comportare un pieno ristoro dei costi generati dallo svolgimento dell'attività assistenziale¹¹⁶. L'assenza del carattere selettivo e di "esternalizzazione" di un servizio, presenti tanto nell'ipotesi *ex art. 8 L.R. Veneto n. 9/1990* quanto in quella *ex art. 16 L.P. Trento n. 13/1990*, combinati con la mancanza del requisito dell'economicità dovrebbero prevenire ogni ulteriore discorso sulla riconducibilità ad appalti dell'istituto in questione.

Diverso ragionamento si deve invece svolgere riguardo alle convenzioni, come disciplinate dall'*art. 17 L.P. Trento n. 13/1990*. Nessun dubbio sembra residuare circa la natura selettiva e di affidamento di un servizio di questi strumenti: la Giunta provinciale decide *ex ante* gli specifici interventi da esternalizzare al soggetto privato (o, al massimo, a un numero limitato di soggetti) con cui stipulare la convenzione. Anche il requisito dell'economicità – come interpretato dai giudici amministrativi – sembra potersi ritenere soddisfatto, in quanto si ammette espressamente che i "corrispettivi a carico della provincia [hanno] un'entità commisurata al costo dei servizi"¹¹⁷. Sicché, salvo che non si scelga di leggere il termine "commisurata" non come "pienamente corrispondente", ma come

¹¹⁴ D'altro canto, anche qualora si volesse mantenere l'iniziativa in capo ai privati, lasciando ad essi il compito di presentare autonomamente le istanze di accesso al finanziamento accompagnate dai progetti di intervento suscettibili di evoluzione nell'ambito della successiva fase dialogata pubblico-privata, questo non precluderebbe l'implementabilità di procedimenti di coprogettazione. In questo senso, ossia in favore dell'ammissibilità anche di procedimenti di coprogettazione a iniziativa di parte, si sono infatti espresse le Linee guida ministeriali del marzo 2021 (spec. p. 13), spettando all'amministrazione – a seguito dell'istanza – garantire la possibilità agli altri soggetti interessati di prendere parte al procedimento di modo che, prima, anch'essi siano in grado di contribuire alla progettazione dell'intervento assieme all'originario istante e, successivamente, possano concorrere per l'aggiudicazione del servizio, nel momento in cui dalla coprogettazione si passi all'esternalizzazione del servizio.

¹¹⁵ Art. 15 L.P. Trento n. 13/1990.

¹¹⁶ Art. 16, comma 5, L.P. Trento n. 13/1990.

¹¹⁷ Art. 17, comma 1, lett. e), L.P. Trento n. 13/1990.

“proporzionale” ai costi, senza determinarne una totale copertura, l’interpretazione indicata dal Consiglio di Stato nel Parere n. 2052/2018 richiederebbe la sottoposizione delle convenzioni *ex* L.P. n. 13/1990 alla disciplina appalti, precludendo il ricorso agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore. Come argomentato nel precedente capitolo, tuttavia, una “via di fuga” potrebbe riscontrarsi qualora si ravvisi nelle convenzioni stipulate dalla provincia la capacità di perseguire ulteriori finalità (quali l’universalità, la solidarietà, l’efficienza economica e l’adeguatezza del servizio sociale esternalizzato, ma anche il coinvolgimento e la responsabilizzazione della società civile, capaci di garantire migliori esiti integrativi), ritenuta dalla giurisprudenza europea idonea a legittimare una deroga alle regole concorrenziali, indipendentemente dalla pienezza o meno del rimborso conferito¹¹⁸. Elementi che, considerato il contesto normativo in cui si colloca l’istituto in analisi, non sembrano troppo lontani dal potersi verificare, ma che diverrebbero effettivamente palesi qualora le convenzioni *ex* art. 17 fossero precedute da concreti momenti di “dialogo” (in altri termini, di coprogettazione) tra pubblica amministrazione e soggetti del Terzo settore, a manifestazione del fatto che queste procedure selettive si collochino all’interno di più ampi percorsi di sussidiarietà orizzontale che comportino la condivisione di energie, risorse e competenze da parte della società civile, con una sua partecipazione attiva nei servizi assistenziali ritenuta indispensabile per la realizzazione di efficaci meccanismi di integrazione¹¹⁹.

Ad ogni modo, anche nel caso della legge trentina, considerato il suo anno di adozione (il 1990), manca ogni indicazione riguardo a una scelta tra strumenti “contrattuali” o “solidali”, ma, nel momento in cui si riconosce la possibilità delle convenzioni in analisi di collocarsi fuori dal campo di applicazione dei contratti, si giustificano allo stesso tempo margini di inserimento degli istituti *ex* Titolo VII del Codice del Terzo settore. Una loro eventuale implementazione in concreto sarà dunque rimessa alle iniziative delle singole amministrazioni, in capo a cui permane la scelta ultima tra il ricorso a esternalizzazioni concorrenziali o procedure volte alla definizione dialogata e all’erogazione congiunta dei servizi di integrazione, pienamente attuative di un’immagine di integrazione quale processo che coinvolga il mutuo impegno tanto dei migranti quanto della società di accoglienza.

¹¹⁸ Il riferimento è alle più volte menzionate sentenze Corte. giust. UE, 11 dicembre 2014, *Azienda sanitaria locale n. 5 Spezzino* e Corte giust. UE, 26 gennaio 2016, *Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e altri c. Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4)*. Si rimanda alle considerazioni espresse nella sez. 2 del precedente capitolo.

¹¹⁹ Anche in questo caso rimanda a quanto detto nelle sez. 2, 3 e 3.1 del precedente capitolo.

4.4. *Le regioni prive di disciplina sull'integrazione sociale degli stranieri e il ruolo sussidiario delle leggi regionali sui servizi sociali*

Terminata la ricognizione delle esistenti disposizioni regionali in materia di inclusione sociale dello straniero, breve menzione meritano anche le regioni che non hanno attualmente in vigore suddetto tipo di previsioni.

Come già anticipato, al semplice vuoto normativo che caratterizza la regione Molise, si aggiunge il caso particolare della Lombardia che, pur avendo avuto in precedenza una propria legge regolante gli “interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie”¹²⁰ (e avendo dimostrato – considerata la data di adozione della legge – una sensibilità sul tema ampiamente in anticipo rispetto al legislatore nazionale), ha recentemente scelto di abrogarla¹²¹, privandosi di un esplicito riconoscimento dell’esigenza di trattare l’integrazione sociale dei non-cittadini quale interesse pubblico proprio dell’intera collettività regionale, il cui soddisfacimento sia componente del benessere di tutti i consociati. Si noti, poi, che anche questa legge conteneva una manifestazione del favore verso il coinvolgimento della società civile nei processi di integrazione, tramite la previsione di iniziative di inclusione sociale rimesse anche agli enti del Terzo settore¹²².

Tuttavia, se l’attuale silenzio normativo da parte di queste due regioni dimostra la mancanza di un impegno puntuale volto ad affrontare le specifiche esigenze di inclusione sociale che caratterizzano la condizione dei migranti, ciò non significa che in questi territori sia negata agli stranieri ogni forma di assistenza sociale. Infatti, sia in queste regioni, sia in quelle dotate di normativa specifica sull’integrazione dei migranti, agli stranieri è garantito l’accesso ai servizi sociali “generali”, ossia operanti in favore di tutta la popolazione residente, che – come già detto – possono rivelarsi capaci di affrontare alcuni dei bisogni di inclusione sociale dei non-cittadini, purché adeguatamente personalizzati in sede amministrativa sulla base delle specifiche esigenze dei singoli beneficiari.

Così, guardando alle leggi regionali sui servizi sociali in Lombardia¹²³ e Molise¹²⁴, si può notare come entrambe comprendano gli stranieri tra i soggetti aven-

¹²⁰ L.R. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38.

¹²¹ L’abrogazione è avvenuta in base all’art. 8 L.R. 28 dicembre 2018, n. 23.

¹²² Artt. 2, comma 3, e 8 L.R. Lombardia n. 38/1988, in base ai quali, rispettivamente, “Le iniziative di cui al comma precedente possono essere assunte in collaborazione con i Ministeri competenti, con altre Regioni, enti locali, amministrazioni pubbliche, *enti privati, associazioni* [enfasi aggiunta] e consulte locali, istituite ai sensi dell’art. 8 della Legge 30 dicembre 1986, n. 943” e “La Regione riconosce la rilevanza e sostiene le funzioni di servizio sociale, culturale ed assistenziale svolte dalle associazioni, enti ed istituzioni che operano a favore degli immigrati extracomunitari in Lombardia, nonché delle associazioni costituite dagli immigrati stessi”.

¹²³ L.R. Lombardia 10 marzo 2009, n. 3.

¹²⁴ L.R. Molise 6 maggio 2014, n. 13.

ti accesso alle prestazioni assistenziali¹²⁵, in conformità con la normativa nazionale e la giurisprudenza costituzionale che – come sopra affermato – hanno garantito il soddisfacimento dei diritti sociali anche per i migranti, pur con le limitazioni ritenute espressione di una ragionevole differenziazione in base all'intensità del legame con il territorio nazionale e regionale¹²⁶. Una differenza sostanziale sta però nel fatto che solo la legge molisana, seguendo la direzione tracciata in precedenza da altre normative regionali¹²⁷, dedica alle “politiche per gli immigrati” una specifica previsione volta a garantire – seppur in modo sintetico – l'articolazione a livello amministrativo di prestazioni specificamente concepite per i non-cittadini e per i loro peculiari bisogni¹²⁸. In questo senso, l'abrogazione della normativa lombarda sull'assistenza agli stranieri rende più grave il vuoto normativo in questa regione, a fronte del rischio di concedere alle amministrazioni territoriali la possibilità di concentrarsi su un'uguaglianza formale – garantendo a tutti gli individui presenti nel territorio regionale l'accesso ai servizi assistenziali – comunque lontana da un'uguaglianza sostanziale, raggiungibile destinando risorse ed energie anche alla mitigazione degli specifici svantaggi derivanti dalla condizione di migranti propria di alcuni dei componenti della collettività regionale.

In ogni caso, e in conclusione, anche le leggi sui servizi assistenziali di Lombardia e Molise, parimenti alle normative sui servizi sociali delle altre regioni e, come visto in precedenza, alle specifiche leggi regionali sull'integrazione dei non-cittadini, confermano l'opportunità – già affermata a livello di normativa nazionale – di un coinvolgimento del Terzo settore nell'organizzazione dei ser-

¹²⁵ In particolare, vedasi l'art. 6 L.R. Lombardia n. 3/2008 e l'art. 5 L.R. Molise n. 13/2014. Analoghe estensioni in favore dei non-cittadini sono contenute anche nelle leggi sui servizi sociali delle altre regioni; *ex pluribus*, art. 4 L.R. Emilia-Romagna, 12 marzo 2003, n. 2; art. 3 L.R. Calabria n. 23/2003; art. 4 L.R. Sardegna n. 23/2005; art. 3 L.R. Liguria 24 maggio 2006, n. 12; art. 4 L.R. Campania 23 ottobre 2007, n. 11.

¹²⁶ Si rimanda a quanto detto nella sez. 2 del presente capitolo.

¹²⁷ Vedasi la legislazione in materia di servizi sociali di Liguria, Toscana e Campania; in particolare, art. 41 L.R. Liguria n. 12/2006; art. 46 L.R. Toscana n. 41/2005; art. 35 L.R. Campania n. 11/2007.

¹²⁸ Art. 48 L.R. Molise n. 13/2014: “Le politiche per gli immigrati consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorirne l'accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione. 2. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati: a) l'attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l'associazionismo; b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale; c) l'accesso ai servizi territoriali, mediante l'attivazione di specifiche campagne di informazione e interventi di mediazione culturale; d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità quali: profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta; e) la gestione di interventi di sostegno abitativo.”

vizi di inclusione dei non-cittadini¹²⁹. Da ciò l'importanza di verificare se e come questi spazi di coinvolgimento si siano tradotti in concreto, per comprenderne la vicinanza o meno agli strumenti di coprogrammazione e coprogettazione *ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017*, individuati quali possibili meccanismi di partecipazione attiva della società di accoglienza nell'attuazione dei percorsi di integrazione dei migranti.

¹²⁹ Vedasi, per esempio, gli artt. 3 e 20 L.R. Lombardia n. 3/2008, per cui, rispettivamente, “[n]el quadro dei principi della presente legge e in particolare secondo il principio di sussidiarietà, concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione: [...] c) i soggetti del terzo settore [...]” e “[l]a Regione promuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare appartenenti al terzo settore, al fine di dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la piena espressione delle loro capacità progettuali”. Ancora, l'art. 16 L.R. Molise n. 13/2014, per cui “[n]el rispetto del principio della sussidiarietà, la Regione e gli enti locali riconoscono la rilevanza sociale dell'attività svolta dai soggetti del terzo settore e promuovono azioni per il loro sostegno e qualificazione”. In senso analogo, nell'ambito dell'ulteriore normativa regionale, vedasi artt. 22 e 23 L.R. Sicilia n. 22/1986; art. 20 L.R. Emilia-Romagna n. 2/2003; art. 14 L.R. Calabria n. 23/2003; art. 11 L.R. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1; art. 11 L.R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41; art. 17 L.R. Liguria n. 12/2006.

CAPITOLO V

LA COPROGRAMMAZIONE E LA COPROGETTAZIONE DEI SERVIZI DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI

SOMMARIO: 1. Le occasioni (mancate) di coprogrammazione a livello nazionale. – 1.1. (*Segue*): e gli spazi (non sfruttati) di coprogrammazione a livello regionale e locale. – 2. Alla base delle principali iniziative di inclusione sociale dei non-cittadini: il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione. – 2.1. (*Segue*): concorrenza e solidarietà nella disciplina europea FAMI: l'equilibrata apertura a entrambi i modelli. – 3. Le conferme sul piano nazionale: la scelta della coprogettazione da parte dei Ministeri responsabili dei fondi FAMI. – 4. I limiti della coprogettazione negli avvisi regionali: la preferenza per una struttura monoprocedimentale. – 4.1. (*Segue*): il ruolo delle amministrazioni nella coprogettazione dei servizi FAMI.

1. *Le occasioni (mancate) di coprogrammazione a livello nazionale*

Come detto quando si è affrontato l'istituto della coprogrammazione, tanto la disciplina dei contratti pubblici quanto quella del Terzo settore riconoscono alla pianificazione degli interventi un ruolo chiave in relazione all'implementazione del sistema dei servizi sociali (e, più in generale, dei pubblici servizi)¹. Come affermato dall'ampio panorama dottrinale che si è occupato dell'istituto²,

¹In tema, si rimanda alla sez. 1 del precedente capitolo.

²La bibliografica in tema di programmazione è particolarmente ampia; *ex pluribus*, M.S. Giannini, *La programmazione dal punto di vista giuridico*, ora in Id., *Scritti*, Milano, VI, 2005, p. 1091 ss.; Id. (voce), *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.; G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1971, p. 413 ss. Più di recente, R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, 2017, p. 647 ss.; P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA e F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 453 ss.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, cit.; E. STICCHI DAMIANI, *La programmazione dei lavori pubblici*, in R. VILLATA (a cura di), *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2004, p. 257 ss.; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001; M. CARABBA (voce), *Programmazione*, in *Dig.*

infatti, la programmazione è chiamata ad operare ogni volta che l'amministrazione debba affrontare problemi la cui soluzione si dipani negli anni, non risultando confinata al breve periodo, e comporti il coinvolgimento di differenti soggetti (pubblici, ma anche privati), rivelandosi in queste situazioni strumento posto a presidio di scelte amministrative razionali in quanto fondate su una valutazione globale del contesto in cui saranno chiamate a intervenire³. In questo senso, dunque, essa diviene *prius* logico di ogni progettazione ed esternalizzazione degli specifici interventi assistenziali, spettando alla programmazione individuare gli obiettivi cui questi interventi sono indirizzati, evitare azioni inutili o scarsamente efficaci e, quindi, assicurare un corretto impiego delle risorse pubbliche disponibili, il tutto in un'ottica di efficientamento e trasparenza dell'azione amministrativa⁴.

Alla luce di ciò, e come già più volte menzionato, il coinvolgimento del privato sociale acquisisce un particolare significato, sia sotto il profilo della condivisione di conoscenze, della comprensione delle effettive esigenze dei consociati, della spinta all'innovazione e dell'individuazione delle più corrette linee d'azione volte a soddisfarle i bisogni dei singoli, sia in chiave di compiuta definizione delle risorse effettivamente a disposizione per affrontare i problemi che affliggono la collettività, permettendo l'esatta considerazione anche degli apporti che il *non profit* è autonomamente disponibile a investire per la risoluzione delle problematiche di cui condivide la cura con l'amministrazione pubblica. Dunque, con riferimento ai servizi specificamente destinati alla popolazione migrante, l'attuazione di un modello di programmazione congiunta tra pubblico e Terzo settore rappresenterebbe un primo possibile momento, in ordine temporale, di amministrazione condivisa diretto alla responsabilizzazione della società di accoglienza in relazione al percorso di integrazione dei suoi membri "più recenti".

Ora, proprio nello specifico settore migratorio, i possibili vantaggi di una corretta e concertata attività di programmazione sembrano essere stati percepiti a livello normativo, ma alla proliferazione di disposizioni riguardanti forme di pianificazione partecipata degli interventi a favore della popolazione migrante fa da contraltare una realtà fattuale in cui gli istituti previsti dalla legge hanno tro-

Disc. Pubbl., 1997, p. 35 ss. Ancora, per uno sguardo generale sui principi operanti in tema di programmazione dei servizi sociali, si veda A. FOSSATI, *Programmazione e pianificazione*, in E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 81 ss. e, in precedenza, A. MARI, *La pianificazione dei servizi sociali*, Milano, 2003, spec. p. 107 ss.

³ Oltre agli Autori citati nella precedente nota, vedasi anche M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 131.

⁴ Vedasi, per esempio, M. CARABBA (voce), *Programmazione*, cit., p. 37, che parla di programmazione come strumento con cui orientare le "decisioni operative verso il raggiungimento di obiettivi previsti definendo le condizioni per la ottimizzazione dell'attività (perseguimento degli obiettivi con il minimo impiego di mezzi), ovvero verso la utilizzazione di una data disponibilità di mezzi ai fini del raggiungimento ottimale degli scopi".

vato applicazione limitata e carente, se non del tutto assente, o ad ogni modo lontana dal garantire un effettivo coinvolgimento del privato sociale alla definizione del sistema di interventi in analisi, le cui scelte permangono esclusivamente in capo alle amministrazioni.

Procedendo a una breve ricostruzione degli strumenti pianificatori specificamente concepiti in relazione all'assistenza dei non-cittadini, e avviando questa riflessione dal livello della normativa nazionale, una prima dimostrazione di quanto sopra affermato si può ricavare guardando al documento programmatico triennale relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, disciplinato dall'art. 3 TUI. Esso opera quale strumento pianificatorio a cavallo tra politica e amministrazione, essendo volto tanto ad individuare "le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati Membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine" nonché "i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato", ma anche "le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato" e "gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone"⁵.

Ciò posto, ai sensi del comma 1 dell'art. 3 TUI, "gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati" dovrebbero essere sentiti dal Presidente del Consiglio dei Ministri – assieme ad altri soggetti, come i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza Permanente dei rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e la Conferenza Stato-città – ai fini della predisposizione del documento programmatico triennale in questione, la cui approvazione spetta in ultima battuta comunque al governo. Ora, per come formulata questa prima previsione concernente i possibili spazi di partecipazione del privato sociale nell'azione programmatica pubblica in materia di immigrazione, appare evidente che si sia privilegiato un modello di coinvolgimento "tradizionale", lontano da una condivisione degli spazi decisorii e invece indirizzato verso una sola partecipazione informativa, comunque non priva di interrogativi quanto alla sua effettività, soprattutto in assenza di indicazioni circa le modalità di corretta individuazione degli enti e delle associazioni da ritenersi effettivamente capaci di rappresentare la caleidoscopica molteplicità di soggetti che – come anche confermato nel capitolo precedente – compongono il privato sociale coinvolto nell'assistenza e nell'integrazione dei non cittadini⁶.

⁵ Così art. 3, commi 2 e 3, TUI.

⁶ Il problema dell'appiattimento dell'apporto del privato sociale in caso di scorretta individuazione

Ad ogni modo, ogni ulteriore riflessione sui margini di collaborazione in questo strumento di pianificazione nazionale si dimostrerebbe puramente teorica e sostanzialmente superflua, considerato come siano oramai 15 anni che nessun documento programmatico è più approvato⁷, sacrificando non solo un possibile spazio di confronto – per quanto limitato – tra società civile e pubbliche autorità, ma anche, in generale, uno strumento sistematico con cui, a livello nazionale, si tratteggino con dovuto anticipo e necessaria ponderazione le linee guida degli interventi di gestione del fenomeno migratorio⁸.

Non ha avuto sorte migliore nemmeno la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e tra i cui componenti rientrerebbero i “rappresentanti delle associazioni che svolgono attività particolarmente significative nel settore dell’immigrazione”⁹. Come meglio definito dal Regolamento di attuazione del d.lgs. n. 286/1998, la Consulta si sarebbe dovuta occupare di acquisire le osservazioni

zione dei rappresentanti del Terzo settore, nel momento in cui si voglia limitare ad essi la partecipazione alla programmazione, è evidenziato da L. CATALDI e F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, cit., p. 204 (spec. nota 14) e da E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, cit., p. 454.

⁷ L’ultimo documento programmatico adottato, infatti, riguarda il triennio 2007-2009, ed era stato preceduto da altri tre documenti, per i periodi 1998-2000, 2001-2003 e 2004-2006; così il SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Immigrazione. Le politiche di programmazione*, online: https://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap13_sc_h01.htm. Conferma della mancata adozione dei documenti programmatici si ha, ogni anno, in sede di adozione del d.p.c.m. di “Programmazione transitoria dei flussi d’ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato” (c.d. “decreto flussi”), adottato ai sensi dell’art. 3, comma 4, TUI. Quest’ultimo, infatti, attribuisce al documento programmatico triennale il compito di definire le linee guida per la determinazione, all’interno del summenzionato decreto flussi, delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato; così, nel preambolo di ogni decreto flussi annuale, oramai da lungo tempo si dà costantemente atto di come “il documento programmatico triennale non è stato emanato” (ciò comportando, come conseguenza, anche una limitazione delle possibilità per il decreto flussi di adeguare il numero di ingressi per motivi lavorativi alle reali esigenze nazionali, stante l’assenza delle linee guida prodromiche appunto fissate dal documento programmatico). Vedasi, da ultimo, il d.p.c.m. 7 luglio 2020 di “Programmazione transitoria dei flussi d’ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l’anno 2020” e, ancora più di recente, il d.p.c.m. 21 dicembre 2021 di “Programmazione transitoria dei flussi d’ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l’anno 2021”.

⁸ Per una riflessione sulla mancata implementazione degli strumenti di programmazione in materia migratoria a livello nazionale, vedasi M. VRENNNA, *Le regioni di fronte all’immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNNA, *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., p. 398 ss., laddove l’Autore è chiaro nel riconoscere che il sistema programmatico previsto dal Testo Unico sull’Immigrazione non sia mai stato effettivamente implementato, portando l’assunzione di iniziative – in primo luogo a livello statale – collocate al di fuori da ogni cornice di scelta coerente e pluriennale.

⁹ Art. 42, comma 4 TUI.

degli enti e delle associazioni maggiormente attivi nell'assistenza dei migranti, ai fini della predisposizione del già menzionato documento programmatico triennale, oltre che di esaminare le problematiche incidenti sull'integrazione a livello economico, sociale e culturale degli stranieri, e di verificare lo stato di applicazione del TUI, evidenziandone difficoltà e disomogeneità a livello territoriale¹⁰.

Queste previsioni, dunque, rendono chiari gli spazi di un possibile coinvolgimento del Terzo settore, questa volta tramite l'inserimento in un organismo *ad hoc*, nel processo di programmazione degli interventi sociali in favore dei non-cittadini, non solo per l'esplicita menzione della partecipazione della Consulta nella definizione del summenzionato documento programmatico triennale, ma anche perché le ulteriori attività ad essa affidate rientrano nel novero di quelle azioni volte all'individuazione dei bisogni da soddisfare e degli interventi necessari a farlo che, come detto, caratterizzano l'ambito di operatività degli istituti della programmazione. Le criticità in tema di effettiva implementazione di un modello di programmazione congiunta, però, restano le stesse già ravvisate in relazione all'art. 3 TUI, sia in termini di ruolo riconosciuto al Terzo settore (cui, ancora una volta, viene semplicemente richiesto di formulare osservazioni), sia in termini di individuazione dei soggetti correttamente rappresentativi il panorama del privato sociale coinvolto nell'assistenza e nell'inclusione dei migranti¹¹.

Inoltre, anche in questo caso, ogni ulteriore riflessione si dimostrerebbe superflua, poiché la Consulta è stata soppressa ad opera dell'art. 12, comma 20, d.l. 6 luglio 2012, n. 95¹². Ciò in un'ottica – come suggerisce il titolo dell'appena citato decreto del 2012, “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancari” – di razionalizzazione dei costi dei pubblici apparati che rispecchia il disinteresse, a livello nazionale, per la pianificazione degli interventi di gestione del fenomeno migratorio e di cura delle esigenze delle componenti migrante della collettività nazionale, ma che appare un “razionale taglio di spesa” a fronte del sopradescritto congelamento del documento programmatico triennale, essendo la partecipazione alla sua elaborazione attività principe della Consulta. D'altro canto, la razionalità di questo taglio di spesa sussiste finché si riflette nel breve periodo, in quanto esso va a precludere la strada ai possibili benefici efficientistici di una corretta pianificazione dell'azione nel settore dei servizi sociali per i non-cittadini, che sia capace di anticipa-

¹⁰ Art. 55, comma 5, d.p.r. n. 394/1999.

¹¹ Si noti che, in questo caso, l'art. 55, comma 1, d.p.r. n. 394/1999 individua le modalità di nomina dei componenti della Consulta, ivi inclusi i rappresentanti del Terzo settore, rimettendola a una scelta unilaterale del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza dunque alcuna garanzia per un'individuazione democratica e “dal basso” dei rappresentati, che sia espressione di una scelta attribuita agli stessi enti del Terzo settore.

¹² In materia vedasi F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 294.

re eventuali emergenze legate ai flussi migratori e prevenire il ricorso a procedure d'urgenza, spesso antieconomiche, ma anche di coordinare gli interventi in modo da evitare sprechi e sovrapposizioni tra le azioni di integrazione dei migranti condotte dai differenti soggetti (pubblici e privati) coinvolti nella cura di questo interesse pubblico.

Infine, ultima testimonianza della scarsa considerazione data agli strumenti di gestione programmata dell'inclusione degli stranieri e, conseguentemente, di possibile dialogo in tale contesto con il Terzo settore, si è avuta con il già menzionato "Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale", adottato nel 2017 e manifestazione aggiuntiva di un istituto pianificatorio introdotto, "avviato", ma poi dimenticato e lasciato estinguersi nel tempo. Come già riconosciuto nel capitolo precedente¹³, il Piano in questione individua le principali esigenze e traccia gli indirizzi d'azione quanto agli interventi pubblici volti a supportare l'inclusione sociale dei richiedenti asilo, comunque riconoscendo nelle linee di intervento ivi previste "un primo passo verso un sistema integrato e inclusivo anche degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, a dimostrazione di una matura consapevolezza del fenomeno migratorio raggiunta dal nostro Paese"¹⁴.

Ora, in relazione a tale strumento pianificatorio, il coinvolgimento del privato sociale è stato il frutto di avvedute scelte amministrative piuttosto che di chiare previsioni normative. Infatti, l'art. 1, comma 1, lett. u), d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18 ha previsto per l'elaborazione del Piano l'istituzione di un apposito Tavolo di Coordinamento Nazionale, senza però includere espressamente tra i suoi componenti i rappresentanti del Terzo settore¹⁵. L'articolo presenta esclusivamente un rinvio generale ad "altri soggetti interessati", poi confermato dal Decreto del Ministero dell'Interno, 17 ottobre 2014, n. 9225 con cui si sono ulteriormente specificate la composizione e le funzioni dell'organismo in questione¹⁶. Come testimonia il testo del Piano, tuttavia, in sede di elaborazione dello

¹³ In particolare, vedasi quanto detto nella nota 21 del precedente capitolo.

¹⁴ Così a p. 8 del Piano.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. u), d.lgs. n. 18/2014 il summenzionato Tavolo di Coordinamento Nazionale "è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o *altri soggetti interessati* [enfasi aggiunta]".

¹⁶ Vedasi, in particolare, l'art. 3 del d.m. n. 9225/2014, il cui comma 4 si limita a sua volta ad affermare che: "[i]l Tavolo può essere altresì integrato da un rappresentante del ministero della salute, del ministero dell'istruzione e dell'università e della ricerca, da un rappresentante dell'Or-

stesso si è deciso di estendere la partecipazione anche al Tavolo Asilo, ossia un organismo (di diritto privato) composto dai rappresentanti degli enti *non profit* attivi in materia di protezione internazionale, inserito nel gruppo tecnico di lavoro il cui elaborato ha costituito “il riferimento fondamentale di questo primo Piano Nazionale Integrazione”¹⁷. Se l’ottica è stata chiaramente quella di facilitare l’emersione delle esigenze della popolazione migrante e la valutazione delle risorse a disposizione del Terzo settore, oltre che di agevolare la futura implementazione del Piano da parte del privato sociale in quanto coinvolto fin dalla stesura dello strumento programmatico, nulla di più viene specificato quanto alla sua effettiva partecipazione nelle decisioni finali del Tavolo di Coordinamento Nazionale, fatti salvi i generici riferimenti contenuti nel Piano alla “piena collaborazione di tutte le rappresentanze” e all’intento “di rafforzare la condivisione e cooperazione inter-istituzionale”¹⁸.

Tuttavia, anche in questo caso, ogni ulteriore riflessione sul coinvolgimento nell’ambito di questa forma di pianificazione apparirebbe superflua, considerato come anch’essa pare essere stata accantonata, a conferma della disattenzione degli organi di governo per il tema dell’inclusione sociale dello straniero e per una sua gestione secondo un’ottica sistematica e di lungo periodo. Infatti, mentre l’art. 1, comma 1, lett. u), d.lgs. n. 18/2014 prevede l’aggiornamento del Piano d’integrazione “ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve”, ne sono oramai trascorsi quattro dallo scadere dall’ultimo e unico Piano adottato¹⁹.

ganizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) e dai rappresentanti di altre amministrazioni o di altri soggetti interessati in relazione alle materie trattate [enfasi aggiunta]”.

¹⁷ Così a p. 9 del Piano.

¹⁸ Il virgolettato si riferisce sempre a p. 9 del Piano.

¹⁹ Segnali di speranza parevano essere giunti dalla riunione, dopo due anni di inattività, del summenzionato Tavolo nazionale integrazione, nel febbraio 2020, nell’ambito della quale lo stesso Ministro dell’Interno ha manifestato l’esigenza di procedere all’aggiornamento del Piano Nazionale di Integrazione; in questo senso, vedasi quanto affermato in Conferenza Stato-Regioni, *Posizione in merito all’aggiornamento del piano nazionale di integrazione per i titolari di protezione internazionale*, 23 aprile 2020, 1, online: <http://www.regioni.it/newsletter/n-3830/del-28-04-2020/im-migrazione-contributo-per-laggiornamento-del-piano-nazionale-di-integrazione-21131/>. Ad ogni modo, le dichiarazioni ministeriali non sono state seguite da azioni concrete, nonostante l’opportunità dell’adozione di un nuovo Piano sia stata ribadita anche in sede normativa; vedasi l’art. 5, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130: “1. Per i beneficiari di misure di accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all’art. 1-sexies del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla scadenza del periodo di accoglienza previsto dalle norme sul funzionamento del medesimo Sistema, sono avviati ulteriori percorsi di integrazione, a cura delle Amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nei rispettivi bilanci. 2. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, per il biennio 2020-2021, il Piano nazionale di cui all’art. 29, comma 3, del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, individua le linee di intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l’autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a: a) formazione linguistica finalizzata alla conoscenza della

1.1. (Segue): e gli spazi (non sfruttati) di coprogrammazione a livello regionale e locale

Sono ancora in vita, invece, i Consigli territoriali per l'immigrazione. Previsti dall'art. 3, comma 6, TUI, essi ricomprendono al loro interno i rappresentanti degli uffici periferici delle amministrazioni dello stato, della regione, degli enti locali, degli enti e delle associazioni localmente attive nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, così da fornire un possibile luogo di incontro e di collaborazione tra apparati pubblici ed esponenti della società civile. Come specificato dal d.p.r. n. 394/1999 e dal d.p.c.m 19 dicembre 1999, i Consigli sono istituiti a livello provinciale, sono presieduti dal prefetto e includono tra i loro componenti almeno due delegati delle associazioni più rappresentative degli stranieri extracomunitari operanti nel territorio e almeno due rappresentanti degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati²⁰. Questo, però, senza precisare quali siano i meccanismi di selezione dei rappresentanti del Terzo settore e, dunque, rimettendone la scelta al prefetto stesso, titolare del potere di nomina di tutti i componenti del Consiglio, così riproponendo la già menzionata criticità circa le esigenze di corretta e piena rappresentazione della variegata pluralità di enti del privato sociale attivi nel territorio per supportare l'inclusione della popolazione migrante²¹.

Quanto alle funzioni dei Consigli territoriali, sia il Testo Unico sia il Regolamento di attuazione rimangono sufficientemente vaghi, indicando compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale, ma successive circolari ministeriali rafforzano la loro qualifica di "sedi ideali" per l'elaborazione – in forma coordinata e coinvolgente tutti i soggetti interessati, pubblici e privati – delle politiche concernenti l'immigrazione sui vari territori²². Pur permanendo un'incertezza di base in relazione alle specifiche funzioni di questi organismi, l'attribuzione di compiti quali l'individuazione delle criticità e la ricerca delle possibili soluzioni per supportare l'inclusione degli stranieri (in vari ambiti, tra cui quelli di accesso all'abitazione, di formazione linguistica, di scambio interculturale, di formazione professionale e di entrata nel mondo del lavoro) dovrebbe comunque consentire di ricollocarli nel campo della pro-

lingua italiana almeno di livello A1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue; b) conoscenza dei diritti e dei doveri fondamentali sanciti nella Costituzione della Repubblica italiana; b-bis) orientamento ai servizi pubblici essenziali; c) orientamento all'inserimento lavorativo".

²⁰ Vedasi art. 57 d.p.r. n. 394/1999 e l'articolo unico del d.p.c.m. 19 dicembre 1999.

²¹ Si rimanda a quanto detto nella precedente sez. 1, in relazione alla nota 6.

²² A parlare di Consigli territoriali quali "sedi ideali", in virtù della loro composizione, per l'impulso, il coordinamento e il supporto delle istituzioni interessate al governo del fenomeno migratorio è la Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 2 aprile 2009, n. 5.

grammazione dei servizi sociali²³. Con l'acuirsi del fenomeno migratorio, poi, il possibile ruolo chiave dei Consigli quale sedi naturali di sviluppo della *governance* migratoria, coordinata tra i livelli amministrativi e la società civile, è stato ulteriormente enfatizzato, accentuando l'importanza delle loro funzioni "inerenti l'analisi, la programmazione ed il monitoraggio dell'efficacia delle politiche migratorie e di integrazione" e ribadendo la loro missione di monitoraggio finalizzato all'emersione delle criticità di sistema, punto di partenza per una pianificazione congiunta delle attività di inclusione sociale, incentrata attorno al dialogo tra istituzioni pubbliche e privato sociale, visto come presupposto alla "massima conoscenza" delle questioni che interessano ciascuna realtà locale²⁴.

Tuttavia, anche alla luce di queste circolari, numerosi sono i profili che rimangono incerti circa il ruolo di questi Consigli e il grado di coinvolgimento al loro interno del Terzo settore. *In primis*, l'affermazione dell'incarico di "supporto per le istituzioni interessate" alla gestione del fenomeno migratorio e la costante ripetizione dei compiti di raccolta di informazioni e monitoraggio delle conseguenze di tale fenomeno a livello locale sembrano suggerire l'imputabilità ai Consigli (e, conseguentemente, alle rappresentanze del privato sociale operanti in seno ad essi) di un'attività meramente consultiva, in assenza di un'effettiva partecipazione in sede di decisioni pianificatorie. Non ben definito, poi, il livello in cui questi organi siano effettivamente chiamati ad operare: la posizione centrale attribuita ai prefetti nella loro organizzazione, così come il riconoscimento di un ruolo "importante" nella programmazione per l'utilizzo del Fondo europeo per l'integrazione²⁵ ne suggeriscono un coinvolgimento nell'ambito della pianificazione centrale e nazionale, ma il radicamento nella dimensione territoriale e la presenza al loro interno dei rappresentanti di regioni ed enti lo-

²³ Vedasi sempre la Circolare Ministero dell'Interno n. 5/2009. D'altro canto, oltre a riconoscere le summenzionate funzioni riconducibili a un ambito programmatico, la Circolare indica quali attività tipiche dei Consigli anche quelle di elaborazione di progetti in materia di inclusione abitativa, di messa in atto di progetti tendenti a far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro e di iniziative di formazione professionale, di rafforzamento della comunicazione e informazione sul fenomeno migratorio in favore della popolazione locale, ecc. e, in ogni caso, di finanziamento di progetti in materia di accoglienza e integrazione degli stranieri che sembrano estenderne il campo di azione anche in relazione alla progettazione, attuazione/esternalizzazione degli specifici interventi.

²⁴ Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 14 gennaio 2014, n. 312. Ancora, conferma della riconducibilità all'attività pubblica programmatica di questi organismi la si ha nel già menzionato d.p.r. n. 179/2011 che, nel dare attuazione all'istituto dell'accordo di integrazione *ex art. 4-bis* TUI, prevede che spetti ai Consigli territoriali il compito di individuare e monitorare il fabbisogno di formazione linguistica e culturale degli stranieri presenti nel territorio provinciale, al fine di promuovere le iniziative a sostegno del processo di integrazione.

²⁵ Sul caso particolare di questo fondo, e delle attività di programmazione e pianificazione a esso connesse, si tornerà a partire dalla prossima sezione di questo capitolo.

cali dovrebbe renderli anche utile supporto per la programmazione degli interventi nei livelli inferiori a quello statale, suggerendo dunque un'effettiva trasversalità della loro azione di supporto alla pianificazione.

Al di là delle previsioni di legge e delle circolari, le analisi dottrinali dell'attività concreta svolta da questi organismi ne hanno comunque evidenziato risultati incostanti e ampiamente differenti nei vari contesti provinciali²⁶. Così, a Consigli capaci di produrre anche azioni proattive, a supporto di interventi programmatori in grado di anticipare con successo l'acuirsi delle tematiche legate alla crescente presenza di stranieri nelle comunità locali, si contrappongono numerose ipotesi in cui questi organi sono rimasti sostanzialmente inattivi, o non si sono dimostrati in grado di prevedere le problematiche future, percepire quelle presenti e articolare le possibili soluzioni. Si noti che questo fallimento nei compiti di programmazione viene spesso ricollegato alla limitatezza del coinvolgimento dei rappresentanti del Terzo settore, di sovente frutto di una loro inaccurata selezione da parte dei prefetti, avente come conseguenza una compromissione della possibilità di giungere a una piena ed effettiva rappresentazione dei problemi e delle esigenze di inclusione esistenti a livello locale²⁷.

Da ultimo, bisogna segnalare che le normative regionali analizzate nel precedente capitolo hanno a loro volta proceduto a un'istituzionalizzazione del coinvolgimento del Terzo settore nelle azioni regionali di pianificazione degli interventi di inclusione sociale degli stranieri²⁸. Conformemente a quanto previsto

²⁶ In materia, vedasi P. BONETTI, *I consigli territoriali per l'immigrazione operanti nelle province della regione Lombardia*, in Aa.Vv., *Decimo rapporto sugli immigrati in Lombardia*, Milano, 2011, p. 179 ss., in cui l'Autore parte da una ricostruzione del contesto nazionale per poi soffermarsi su quello lombardo. Sempre in relazione alla medesima regione, vedasi anche M. SEMPREBON, *Le politiche di inclusione degli immigrati in Lombardia: tra discorsi escludenti, ordinanze securitarie e sperimentazioni innovative*, Venezia, 2014, p. 23 ss.

²⁷ P. BONETTI, *I consigli territoriali per l'immigrazione operanti nelle province della regione Lombardia*, cit., p. 191.

²⁸ Quanto agli strumenti di programmazione operanti a livello regionale, il riferimento è ai piani annuali e ai programmi triennali previsti nelle legislazioni regionali conformemente a quanto disposto dall'art. 59 d.p.r. n. 394/1999: "1. [...] le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano [...] comunicano al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri i programmi annuali o pluriennali, comunque della durata massima di tre anni, che intendono realizzare nell'ambito delle politiche per l'immigrazione. La comunicazione dei programmi è condizione essenziale per la erogazione del finanziamento annuale. [...] 3. I programmi regionali indicano i criteri per l'attuazione delle politiche di integrazione degli stranieri ed i compiti attribuiti ai comuni quali soggetti preposti all'erogazione dei servizi sociali ai sensi dell'art. 131, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. I programmi regionali prevedono accordi di programma con gli enti locali che indichino gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impegnate, i risultati perseguiti, i poteri sostitutivi in caso di ritardi e inadempienze". Sempre questo stesso articolo, al comma 4, fa chiara menzione di come le regioni e le province autonome, ai fini dell'attuazione dei propri programmi, possano avvalersi della partecipazione delle associazioni di stranieri e delle organizzazioni stabilmente operanti in loro favore iscritte nel registro nazionale ex art. 42 TUI.

dall'art. 42, comma 6, TUI²⁹, le regioni e le province autonome, nell'ambito della loro normativa specifica in materia di inclusione sociale degli stranieri, hanno disposto la creazione di Consulte per l'immigrazione³⁰, riconosciute dallo stesso Giudice delle leggi quali organismi capaci di supportare la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica locale e, conseguentemente, i percorsi di inclusione³¹. Tra i loro incarichi, centrale e costante in tutte le legislazioni regionali è quello di formulare proposte e pareri sui piani e i programmi elaborati dall'ente territoriale in materia di integrazione dei non-cittadini: se questo convalida il loro ruolo nella pianificazione degli interventi di assistenza per i migranti, conferma anche come la programmazione congiunta con il Terzo settore, di cui le Consulte in analisi sono manifestazione istituzionalizzata, avvenga secondo dinamiche partecipative "tradizionali" (esprimere pareri e condividere informazioni) piuttosto che di effettiva coamministrazione, con una scelta ultima delle politiche di inclusione che spetta sempre e comunque alle pubbliche autorità, confermando le già menzionate criticità riconosciute a livello dottrinale circa la lontananza dall'effettiva condivisione della funzione amministrativa programmatica dei modelli sino ad oggi implementati e rendendo evidente, allo stesso tempo, che l'effettiva attuazione di un sistema di coprogrammazione debba tradursi in un passo ulteriore verso un più pieno e attivo coinvolgimento del Terzo settore³².

Ancora, seppure in materia di Consulte regionali i dati empirici e gli studi sulle loro attività siano pressoché assenti, alcune considerazioni si possono muovere guardando le differenti normative regionali e, soprattutto, le ultime modifiche che le hanno caratterizzate. Prima di tutto, le previsioni regionali variano ampiamente le une dalle altre quanto al numero di rappresentanti del privato sociale da ammettersi nelle Consulte, oscillando dal singolo rappresentante della regione Marche e della provincia di Bolzano, ai dieci o quindici rappresentanti

²⁹ Art. 42, comma 6, TUI: "Resta ferma la facoltà delle regioni di istituire, in analogia con quanto disposto al comma 4, lettere a), b), c), d) e g), con competenza nelle materie loro attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato, consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie".

³⁰ *Ex pluribus*, vedasi artt. 20-22 L.R. Abruzzo 46/2004; art. 6 L.R. Bolzano n. 11/2012; artt. 9 e 10 L.R. Campania n. 6/2010; artt. 9 e 10 L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015; artt. 3-5 L.R. Marche n. 13/2009; art. 23 L.R. Lazio n. 10/2008.

³¹ Così la già menzionata C. Cost. 300/2005, in relazione agli artt. 6 e 7 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2004 concernenti le funzioni e "la composizione della consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

³² Analogo ragionamento può estendersi anche ai Consigli territoriali, considerati i loro compiti precedentemente descritti. Sui rischi di una perpetuazione di un modello di coprogrammazione quale strumento meramente partecipativo piuttosto che codecisorio, vedasi S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, cit., p. 93 ss.; E. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, cit., p. 8 e L. GILLI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 17.

rispettivamente della regione Abruzzo e Campania. Questa differenza, oltre a incidere sul peso che il Terzo settore ha sulle decisioni delle Consulte, può avere conseguenze sull'effettiva capacità di questi organi di vedere rappresentato al loro interno la già descritta multiforme realtà di soggetti che compongono, in generale, il Terzo settore e, in particolare, il privato sociale coinvolto nell'assistenza degli stranieri. Un numero limitato di rappresentanti, poi, potrebbe condizionare negativamente la capacità del Terzo settore di manifestare le differenti esigenze della popolazione straniera di cui si fa portatore. Inoltre, considerato come le normative regionali siano sostanzialmente uniformi nel riconoscere alla Giunta il compito nominare la Consulta³³, la cui durata in carica è pari a quella della legislatura regionale, non si può non notare come, spesso, la sua effettiva costituzione sia rimessa alla volontà dell'organo politico, indipendentemente dal fatto che la Consulta sia prevista e disciplinata dalle leggi della regione, sicché un disinteresse politico per la materia migratoria potrebbe pregiudicare – come già accaduto in concreto – l'effettiva costituzione e operatività di questo spazio di programmazione partecipata pubblico-privata³⁴.

Particolarmente significative, come detto, appaiono poi le recenti evoluzioni delle stesse normative regionali in materia di Consulte per l'immigrazione. Negli ultimi anni, infatti, sembra assistersi a un esplicito e diffuso ridimensionamento del loro ruolo, se non, in alcuni casi, addirittura alla loro soppressione. Così, nel 2014 e nel 2016, la provincia di Trento e l'Emilia-Romagna hanno rispettivamente abolito le proprie Consulte regionali³⁵, mentre la Valle d'Aosta l'aveva già fatto sin dal 1999³⁶. Il Veneto, a sua volta, ne ha snellito la struttura disponendo la cancellazione del relativo comitato direttivo, cui erano attribuiti compiti organizzativi (deliberazione delle convocazioni della Consulta, predisposizione dell'ordine del giorno, ecc.), ma anche incarichi connessi alla gestione dei rapporti con la Giunta regionale e il Terzo settore, oltre che la possibilità di esprimere un proprio parere, ulteriore a quello della Consulta stessa, sugli atti regionali di programmazione³⁷. Ancora, Friuli-Venezia Giulia e Marche, per quanto abbiano mantenuto operative le proprie Consulte, ne hanno sostanzial-

³³ Così, *ex pluribus*, art. 6, comma 1, L.R. Bolzano n. 11/2012; art. 20 L.R. Abruzzo n. 46/2004; art. 10, comma 5, L.R. Basilicata n. 13/2016; art. 10, comma 1, L.R. Campania n. 6/2010.

³⁴ Infatti, una consultazione dei dati pubblicati nel Portale Integrazione Migranti (<http://www.integrazionemigranti.gov.it/>) rivela come la consulta non sia attualmente non costituita in alcune delle regioni che invece prevedono la presenza di tale organismo all'interno della propria normativa in tema di integrazione sociale del non-cittadino.

³⁵ Vedasi l'art. 2 L.P. Trento n. 13/1990, abrogato dall'art. 30 L.P. Trento 22 aprile 2014, n. 1 e l'art. 6 L.R. Emilia-Romagna n. 5/2004, abrogato dall'art. 64 L.R. Emilia-Romagna 15 luglio 2016, n. 11.

³⁶ Vedasi l'art. 3 L.R. Valle d'Aosta n. 51/1995, abrogato dall'art. 7 R. Reg. 17 agosto 1999, n. 3.

³⁷ Vedasi l'art. 14 L.R. Veneto n. 9/1990, abrogato dall'art. 62, comma 1, L.R. Veneto 20 aprile 2018, n. 15.

mente sterilizzato l'incisività, avendo entrambe abolito *in toto* o in parte la pianificazione regionale in relazione alla quale l'organo era chiamato a esprimere il proprio parere³⁸. Da ultimo, si vedano le modifiche apportate alla legge pugliese, che hanno reso i pareri della Consulta sugli atti di programmazione che incidono sulla qualità della vita e sulle condizioni di integrazione dei migranti, non più obbligatori e vincolanti, come inizialmente previsto, ma meramente facoltativi³⁹.

D'altro canto, riferimenti a una possibile implementazione di un modello di progettazione partecipata più aderente a quello suggerito dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 possono ritrovarsi in quelle normative regionali che, a fianco o a prescindere dall'istituzione delle Consulte per l'immigrazione, abbiano previsto ulteriori percorsi di partecipazione della società civile all'elaborazione degli strumenti pianificatori, disponendo l'organizzazione di conferenze periodiche coinvolgenti gli enti del privato sociale attivi nelle politiche dell'immigrazione che, dunque, se rilette alla luce del Codice del Terzo settore, potrebbero essere plasmate in un procedimento destinato a concludersi con un accordo che vincoli effettivamente l'amministrazione e che assicuri che gli atti di programmazione siano frutto di un'azione amministrativa condivisa e dell'incontro della volontà pubblica e privata⁴⁰.

Giungendo a conclusione di questa breve ricostruzione della programmazione in ambito di politiche di inclusione dei migranti, il panorama appena descritto dimostra uno scollamento tra un quadro normativo – sia nazionale, sia regionale – che prevede una pluralità di strumenti di partecipazione del Terzo settore alle azioni pianificatorie, e una realtà concreta in cui gli stessi non sono oggetto di utilizzo alcuno, oppure sono oggetto di un utilizzo spesso parziale e insoddi-

³⁸Vedasi art. 5, comma 1, lett. a), e art. 6 L.R. Marche 13/2009, come modificati dalla L.R. Marche 10 dicembre 2014, n. 32 e artt. 6 e 9, comma 2, lett. a), L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015, rispettivamente come abrogato e modificato dall'art. 31, comma 1, lett. b) L.R. Friuli-Venezia Giulia 29 giugno 2020, n. 13.

³⁹Art. 7, comma 2, lett. a), L.R. Puglia n. 32/2009, come modificato dalla L.R. Puglia 5 ottobre 2018, n. 51.

⁴⁰Un primo riferimento in questo senso va sicuramente all'art. 6, comma 7, L.R. Toscana n. 29/2009 che – come già prospettato nel precedente capitolo – diviene espressione del modello di “integrazione partecipe” individuato nell'art. 1 della stessa legge quale principio informante l'intero sistema regionale di inclusione sociale dei migranti. In senso analogo si esprimono anche l'art. 9, comma 2, L.R. Puglia n. 32/2009 e l'art. 6, comma 2, L.R. Sicilia, n. 20/2021. Va poi ricordato quanto già detto sempre nella sez. 4.3 del capitolo precedente circa l'originaria previsione di forme analoghe di partecipazione alla programmazione nella legge del Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015 che, per quanto tra le più recenti in materia di integrazione dei migranti, ha ancor più recentemente cambiato rotta circa questa modalità di coinvolgimento del privato sociale, abolendo non solo la Conferenza regionale sull'immigrazione – ossia il luogo in cui tale dialogo pubblico-privato avrebbe dovuto concretizzarsi – ma anche il piano triennale per l'integrazione su cui gli effetti della programmazione congiunta avrebbero dovuto riverberarsi.

sfacente. Le decisioni politico-amministrative, dunque, hanno vanificato le scelte operate a livello normativo, le quali, da parte loro, hanno comunque continuato a reiterare un modello tradizionale di partecipazione all'attività programmatica, caratterizzato da una semplice natura informativa e consultiva, che ancora si distanzia dalla piena attuazione di spazi di coprogrammazione quale esercizio congiunto della funzione amministrativa.

Si consideri, poi, come le forme di partecipazione riconosciute a livello nazionale e locale si differenzino anche strutturalmente da quanto previsto nell'art. 55 del Codice del Terzo settore, generalmente optando per un'istituzionalizzazione dell'intervento del privato sociale tramite un suo inserimento (*rectius*, un inserimento dei suoi rappresentanti) all'interno di appositi organismi operanti nei vari livelli di governo. Una scelta, quest'ultima, che se da un lato può essere fautrice delle surrichiamate difficoltà nell'individuare correttamente pochi soggetti effettivamente rappresentativi del vasto panorama del Terzo settore coinvolto nel perseguimento dell'interesse all'inclusione sociale dei migranti, dall'altro potrebbe – se adeguatamente ripensata – essere origine di alcuni benefici. Per esempio, laddove Consigli e Consulte siano effettivamente costituiti, correttamente operativi e capaci di partecipare alle decisioni amministrative in tema di servizi di integrazione, essi garantirebbero la costante presenza di una struttura di coprogrammazione, operante indipendentemente dalle scelte delle singole amministrazioni di attivare di volta in volta forme di pianificazione condivisa (come invece dovrebbe accadere per il modello di coprogettazione *ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017*). Ancora, la presenza di questi organismi dovrebbe essere occasione di adozione di regolamenti loro interni, che specificino le previsioni del Codice del Terzo settore dettagliando le varie fasi della procedura dialogata pubblico-privata, a sostegno di un suo corretto ed efficiente svolgimento, oltre che a garanzia di una maggiore trasparenza di tale procedimento⁴¹.

Ad ogni modo, e al di là di ogni ragionamento *de jure condendo*, l'attuale realtà è quella di uno scarso e inadeguato coinvolgimento del Terzo settore negli strumenti programmatori specificamente dedicati agli interventi in favore della popolazione migrante, con svuotamento dei (già limitati) ruoli degli organismi a ciò preposti e una loro relegazione a un'inoperosità forzata, che precludono la piena espressione delle potenzialità del privato sociale, le cui conoscenze ed esperienze circa l'assistenza ai non-cittadini e le cui risorse appaiono non sfruttate a dovere, ponendo allo stesso tempo un primo ostacolo alla piena partecipazione della società di accoglienza al percorso di avvicinamento reciproco in

⁴¹ Sull'opportunità di adozione, da parte delle singole amministrazioni, di regolamenti che specificino le modalità di svolgimento delle procedure di coamministrazione *ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017*, così da garantire maggiore certezza e trasparenza del "contenitore" del dialogo pubblico-privato, si rimanda a quanto detto nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3, in particolare in relazione alla nota 84 e agli Autori ivi citati.

cui dovrebbe tradursi, anche dal punto di vista giuridico, il fenomeno dell'integrazione dei migranti.

2. *Alla base delle principali iniziative di inclusione sociale dei non-cittadini: il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione*

Come si è detto nelle pagine precedenti, la programmazione rappresenta sicuramente il primo ma non l'unico momento in cui il privato sociale – mosso da spinte solidaristiche e non da calcoli utilitaristici – potrebbe collaborare attivamente con l'amministrazione nella definizione degli interventi assistenziali rivolti al sostegno dei consociati in situazioni di bisogno e, in particolare, al supporto dei processi di integrazione della popolazione migrante. Sicché, dato atto dei margini ristretti all'interno dei quali, allo stato attuale, sono ipotizzabili momenti di programmazione congiunta tra amministrazioni e privato *non profit*, occorre verificare se maggiore fortuna possa riscontrarsi in relazione all'attuazione di spazi di progettazione condivisa in cui al Terzo settore – sempre in espressione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale – venga richiesto di partecipare all'individuazione delle concrete modalità e delle risorse tramite cui articolare i singoli e puntuali interventi di inclusione sociale dei non-cittadini, così da verificarne i margini di compatibilità con il modello di coprogettazione da ultimo delineato dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 e riconosciuto, nel precedente capitolo, quale strumento di effettiva condivisione dell'azione amministrativa.

Nel procedere in tale direzione, dunque, primo punto di riferimento non può che essere l'insieme delle azioni finanziate tramite le risorse messe a disposizione dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), essendo esso il principale strumento di supporto economico delle iniziative volte a dare attuazione alle previsioni normative nazionali e regionali in tema di inclusione sociale dei non-cittadini, a partire da quelle di "seconda accoglienza" dei migranti richiedenti protezione per poi estendersi a una porzione sostanziale degli interventi in favore dell'intera popolazione italiana con *background* migratorio, indipendentemente dalle ragioni della loro presenza stabile sul territorio. Per questi motivi, le azioni finanziate dal FAMI forniscono un primo e rilevante banco di prova attraverso cui verificare se, in relazione ai servizi di inclusione dei non-cittadini, possano legittimamente operare gli strumenti del Titolo VII del Codice del Terzo settore, in alternativa a quelli del Codice dei contratti pubblici, e, in secondo luogo, se questa apertura all'azione solidale sia appieno sfruttata dalle amministrazioni mediante l'implementazione di momenti di esercizio condiviso della funzione amministrativa, che si aggiungano e precedano l'esternalizzazione degli interventi concreti in favore dei singoli individui.

Guardando al percorso con cui si è giunti all'attuale rilevanza del FAMI e delle azioni da esso finanziate, bisogna innanzitutto dare atto di come il progetto originario del legislatore del Testo Unico sull'Immigrazione fosse stato quello di incanalare le risorse finanziarie atte a supportare l'inclusione sociale dei non-cittadini in un unico fondo di portata nazionale e "generalista", ossia diretto a far fronte a tutte le specifiche esigenze di questo "nuovo" segmento della popolazione italiana⁴². La scelta, tradottasi normativamente nell'art. 45 d.lgs. n. 286/1998, appunto disciplinante il "Fondo nazionale per le politiche migratorie", ha però avuto vita breve. Il contesto di recessione economica e l'esigenza di rispettare i vincoli di bilancio hanno spinto, sin dall'inizio del XXI secolo, a una "razionalizzazione" (ossia, una riduzione) della spesa in materia di assistenza sociale che ha inciso anche sulla forma e sui contenuti del sostegno pubblico al percorso di integrazione degli stranieri⁴³.

Dal punto di vista formale, si è assistito al riassorbimento – senza vincoli di destinazione – del Fondo nazionale per le politiche migratorie nel Fondo nazionale per le politiche sociali, sancendo il passaggio da uno stanziamento di risorse specificamente destinate agli interventi di inclusione rivolti ai non-cittadini, a un inglobamento di questi interventi (e dei relativi fondi) nel più ampio panorama dell'azione assistenziale rivolta a tutta la popolazione presente sul territorio italiano⁴⁴. Allo stesso tempo, però, si è verificata una fioritura di fondi speciali destinati a singole componenti della popolazione straniera residente, diretta conseguenza di un sempre maggiore peso del fenomeno migratorio sulla realtà sociale italiana e, allo stesso tempo, di una gestione non strutturale e a-sistematica del fenomeno stesso da parte dell'ordinamento nazionale, che ha continuato a operare secondo un approccio frammentato ed emergenziale: sono così stati istituiti il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁴⁵ e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati⁴⁶, nonché una serie di

⁴² Così M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, cit., p. 405 ss.

⁴³ Per una riflessione più ampia sui rapporti tra crisi economica e diritti sociali, si rinvia a quanto detto nella sez. 1.1 del primo capitolo, oltre agli Autori ivi citati. Basti qui il richiamo, *ex pluribus*, di M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, cit., p. 607 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY (a cura di), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, cit.

⁴⁴ Il Fondo nazionale per le politiche sociali è oggetto di disciplina nell'art. 20 legge n. 328/2000. La riconduzione del Fondo nazionale per le politiche migratorie al Fondo nazionale per le politiche sociali è stata disposta dall'art. 80, comma 17, legge 23 dicembre 2000, n. 388, con efficacia a partire dal 1 gennaio 2001. Il fatto che gli stanziamenti per Fondo nazionale per le politiche migratorie confluissero senza vincolo di destinazione è stato disposto, invece, dal successivo art. 46 legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁴⁵ Introdotto dall'art. 32, comma 1, lett. b), legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha a sua volta inserito l'art. 1-*sexies* al d.l. n. 416/1989.

⁴⁶ Istituito con l'art. 23, comma 11, d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

ulteriori fondi di carattere eccezionale, volti a rispondere all'acuirsi dei flussi in entrata, soprattutto a partire dal 2014⁴⁷. A queste risorse si aggiungono, poi, quelle che le amministrazioni regionali e locali decidono a loro volta di indirizzare alle azioni di inclusione sociale da svolgersi sul loro territorio⁴⁸.

Dal punto di vista sostanziale, invece, si è assistito alla già menzionata riduzione delle risorse nazionali a disposizione delle politiche di assistenza sociale (e di integrazione, in particolare), contrapposta a un aumento della domanda di supporto tanto dei cittadini, affetti dalle conseguenze negative della recessione economica, quanto dei non-cittadini, i quali non sono solamente cresciuti in numero, ma anche nelle richieste di assistenza, considerato come la loro delicata condizione di ingresso nella società di accoglienza sia stata aggravata dal medesimo contesto di crisi economica, così da segnare una crescente "competizione" per le scarse risorse pubbliche destinate all'erogazione dei servizi sociali⁴⁹.

A questo punto, la scarsità di risorse pubbliche nazionali, oltre ad accentuare il rilievo del privato sociale nell'organizzazione delle prestazioni assistenziali, ha anche dimostrato la crescente importanza delle politiche europee in materia migratoria, laddove l'essenzialità dei fondi di origine sovranazionale – necessari per finanziare gli interventi all'interno dei singoli Stati Membri – è per l'appunto cresciuta proporzionalmente alla contrazione delle risorse nazionali⁵⁰. Parti-

⁴⁷Per una ricostruzione di alcuni di questi fondi, vedasi Camera dei Deputati, *Le risorse per l'accoglienza nella XVII legislatura*, online: https://temi.camera.it/leg17/post/le_risorse_per_l_accoglienza.html?tema=temi/accoglienza_dei_migranti_sul_territorio. Si può qui menzionare, per esempio, la creazione, con l'art. 6 D.L. 22 agosto 2014, n. 119, di un nuovo fondo *ad hoc* per fronteggiare l'afflusso straordinario di stranieri sul territorio nazionale o il fondo creato con l'art. 12 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, iscritto nella missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", da destinare ai comuni con progetti di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁴⁸M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, cit., p. 405 ss.

⁴⁹Sulla competizione tra cittadini e non-cittadini per le risorse pubbliche, vedasi M. VITIELLO, *"Prima agli italiani": la spesa dei comuni per i servizi sociali*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2019, p. 85 ss. L'Autore analizza la fase di stagnazione della spesa pubblica verificatasi, a partire dal 2010, in materia di assistenza sociale, valutando l'incidenza delle risorse destinate al soddisfacimento delle esigenze specifiche dei migranti. Ancora, del ruolo suppletivo che, in questo contesto, hanno giocato l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il coinvolgimento del Terzo settore e le spinte verso la creazione di una *welfare society* si è già parlato nel primo capitolo del presente contributo, cui si fa dunque rinvio anche in relazione all'ulteriore bibliografia ivi citata.

⁵⁰Per una ricostruzione dei fondi europei, ma anche nazionali, operanti in materia migratoria, vedasi Corte dei Conti, *La "prima accoglienza" degli immigrati: la gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)*, Deliberazione 7 marzo 2018 n. 3/2018/G, p. 47 ss., online: <https://www.camera.it/temiap/2018/03/23/OCD177-3509.pdf>. Il discorso relativo alla crescita di importanza delle risorse europee, d'altro canto, vale in senso più ampio per tutto lo spettro degli interventi assistenziali; chiari, in questo senso, sono stati la trasformazione e l'ampliamento della portata degli interventi finanziati tramite il Fondo Sociale Europeo (FSE) – primo, in ordine cronologico, dei fondi strutturali europei –, passato dal supportare semplicemente l'occu-

colarmente significativo, nello specifico campo dell'integrazione dei migranti, è stato infatti l'avvio di una serie di programmi europei, la cui ultima evoluzione si è tradotta nell'istituzione del qui esaminato Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione tramite reg. UE 16 aprile 2014 n. 516/2014, destinato ad operare dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020⁵¹.

Con esso si persegue l'obiettivo generale di realizzazione dell'Europa quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, da raggiungersi tramite un rafforzamento di politiche comuni in materia di immigrazione e asilo, che siano espressione di solidarietà tra gli stati ed equità nei confronti dei non-cittadini, cui si aggiungono anche finalità pratiche di equa e trasparente distribuzione delle risorse e di un'efficiente gestione delle stesse, capace di evitare sovrapposizione tra i diversi strumenti di finanziamento⁵², così come di dar luogo a un effettivo coordinamento con le ulteriori azioni assistenziali di carattere "generalista" – ossia non specificamente indirizzate ai migranti – finanziate col Fondo Sociale Europeo⁵³.

pazione in un'ottica ancillare alle esigenze del mercato comune, a supportare – oltre che l'accesso al lavoro – anche un livello elevato di istruzione e di formazione, a combattere la povertà, a migliorare l'inclusione sociale, e a promuovere l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (in questo senso, art. 2 reg. UE 17 dicembre 2013, n. 1304/2013). Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione del FSE, vedasi P. COLASANTE, *La nascita e l'evoluzione del Fondo Sociale Europeo e le sue attuali prospettive*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, p. 501 ss.

⁵¹ Nello specifico, il processo evolutivo che ha portato all'istituzione del FAMI affonda le sue radici nella creazione del programma europeo c.d. "Solid" (vedasi la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 6 aprile 2005, che istituisce un *Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013*, [COM(2005)123]), orientato a implementare una gestione solidale – anche dal punto di vista finanziario – delle politiche in materia di immigrazione, asilo e gestione delle frontiere esterne, in relazione al quale è stata prevista l'istituzione di quattro fondi specifici con risorse da ripartire fra gli Stati Membri. Il primo è il Fondo europeo per i rimpatri (2008-2013), destinato a sostenere i meccanismi nazionali per il ritorno, volontario o forzato, dei migranti nei loro paesi di origine (Istituito con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 maggio 2007, n. 575/2007/CE). Il secondo è il Fondo europeo per le frontiere esterne (2007-2013), volto ad assicurare controlli uniformi ai confini dell'Unione e, quindi, una gestione efficiente dei flussi delle persone in ingresso (Istituito con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 maggio 2007, n. 574/2007/CE). Il terzo è il Fondo europeo per i rifugiati (2008-2013), diretto a sostenere i percorsi nazionali di accoglienza e inclusione sociale dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, con risorse che, in ambito italiano, sono confluite o hanno operato a complemento dei progetti SAI/SPRAR (Istituito con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 maggio 2007, n. 573/2007/CE). E, infine, il quarto è Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi (2007-2013), che ha avviato il menzionato processo di sostanziale (e sostanzioso) affiancamento dei finanziamenti europei alle (limitate) risorse nazionali volte all'attuazione di iniziative di inclusione sociale dei non-cittadini (Istituito con la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea, 25 giugno 2007, n. 435/2007/CE).

⁵² Considerando 1-5 reg. UE n. 516/2014.

⁵³ Considerando 22 reg. UE n. 516/2014.

Da qui la scelta di istituire un fondo le cui risorse siano da ridistribuire agli Stati Membri per la realizzazione di programmi nazionali dai contenuti flessibili, salva la necessità di svilupparsi lungo gli obiettivi specifici individuati nel reg. UE n. 516/2014⁵⁴.

Obiettivi che affrontano la materia migratoria in modo trasversale, ricomprendendo il rafforzamento del sistema comune di asilo, il sostegno della migrazione legale verso gli Stati Membri e la promozione dell'effettiva integrazione degli stranieri, l'incremento dell'efficacia delle strategie di rimpatrio atte a contrastare l'immigrazione illegale e, da ultimo, il miglioramento dei meccanismi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità fra gli Stati Membri in relazione alla ricezione dei flussi migratori con particolare attenzione per i richiedenti asilo⁵⁵. Limitandosi alle misure di integrazione, il regolamento articola l'obiettivo prevedendo il sostegno delle azioni di inclusione sociale operanti, in primo luogo, a livello locale e regionale e che si dipanano lungo svariati ambiti di intervento, quali quelli abitativo, di orientamento giuridico e amministrativo, di istruzione e formazione, di accesso al mondo del lavoro, di lotta alla discriminazione, di costruzione dei rapporti con la società di accoglienza e di promozione nella stessa di adeguati meccanismi informativi capaci di dare corretta rappresentazione del fenomeno migratorio⁵⁶.

2.1. (Segue): concorrenza e solidarietà nella disciplina europea FAMI: l'equilibrata apertura a entrambi i modelli

Se dai contenuti "sostanziali" previsti dal regolamento istitutivo del FAMI, si passa a riflettere sulla natura giuridica che possono assumere i finanziamenti erogati in base ad esso e, conseguentemente, sulla necessità o meno di ricondurli alla disciplina della contrattualistica pubblica, indicazioni di sicuro interesse provengono dal reg. UE 16 aprile 2014, n. 514/2014, chiamato a specificare ulteriori caratteristiche del Fondo in analisi⁵⁷.

Così, nel reg. UE n. 514/2014 viene in primo luogo riconosciuto che i contributi finanziari del FAMI sono diretti a sostenere azioni "prive di scopo di lucro", senza però coprirne integralmente i costi, dovendo le stesse essere oggetto

⁵⁴ Considerando 6-8 reg. UE n. 516/2014.

⁵⁵ Art. 3 reg. UE n. 516/2014.

⁵⁶ Art. 9 reg. UE n. 516/2014.

⁵⁷ Come si dettaglierà in seguito, infatti, i fondi europei sono trasferiti alle amministrazioni nazionali individuate quali responsabili del perseguimento dei surrichiamati obiettivi FAMI, le quali li erogano a vantaggio dei soggetti (anche e soprattutto privati, come si vedrà) cui viene affidata l'attuazione dei singoli servizi di inclusione sociale dei non-cittadini (nonché di tutte le altre azioni compatibili con gli ulteriori obiettivi del Fondo, come previsti dalla normativa europea).

di cofinanziamento da parte di fonti pubbliche nazionali o di risorse private⁵⁸. Come visto in precedenza, la qualifica di un'azione quale “non a scopo di lucro”, se assicura l'assenza di un profitto collegato alla stessa, nulla di più dice sulla sua riconducibilità o meno a un mercato contendibile e, quindi, alla disciplina dei contratti pubblici, come sostenuto da un rilevante filone della giurisprudenza europea e dal Consiglio di Stato italiano nel più volte richiamato parere n. 2052/2018⁵⁹. Infatti, l'esigenza o meno di salvaguardia degli spazi concorrenziali – mediante l'applicazione della disciplina sulla contrattualistica pubblica – viene ricondotta al fatto che, in caso di esternalizzazione del servizio, il supporto pubblico operi a piena oppure parziale copertura dei costi sostenuti dagli operatori privati, potendosi appunto ravvisare solo nel primo caso la sussistenza di un mercato contendibile⁶⁰. In relazione a questo profilo, ossia alla copertura parziale o totale delle spese, dunque, l'art. 15 reg. UE n. 514/2014 lascia aperte entrambe le possibilità. Infatti, la norma afferma sì la copertura solo parziale dei costi dei singoli interventi tramite i fondi FAMI europei, ma allo stesso tempo ammette sia un cofinanziamento pubblico nazionale, che ben potrebbe sostenere la parte dei costi non coperti dal finanziamento europeo e garantire un rimborso pieno in caso di esternalizzazione, sia un cofinanziamento privato, con conseguenti costi che rimarrebbero parzialmente in capo all'erogatore del servizio.

Ciò posto, il regolamento né sembra sbilanciarsi, in generale, in favore dell'applicazione della disciplina dei contratti pubblici, né afferma esplicitamente che, in caso di piena copertura dei costi, la disciplina *stricto sensu* concorrenziale dovrebbe trovare applicazione necessaria. Anzi, ulteriori indicazioni a favore dell'apertura a possibili procedure alternative a quelle operanti in materia appalti sembrano essere individuabili tanto nello stesso reg. UE n. 514/2014, quanto in altre disposizioni con cui il legislatore europeo disciplina le procedure di attribuzione dei finanziamenti FAMI. Inizia così a delinearsi una conferma concreta, in relazione alla disciplina delle prestazioni assistenziali volte a supportare l'integrazione dei migranti, di quella nicchia di operatività per meccanismi di

⁵⁸ Art. 16, paragrafo 2, reg. UE n. 514/2014: “Le azioni sostenute nel quadro dei programmi nazionali sono cofinanziate da fonti pubbliche o private, non hanno scopo di lucro e non possono beneficiare del finanziamento da altre fonti a carico del bilancio dell'Unione”.

⁵⁹ Il riferimento è al filone giurisprudenziale consolidatosi a partire dalle già menzionate ed analizzate Corte di giust. CE, 29 novembre 2007, causa C-119/06; Corte di giust. CE, 16 marzo 2004, cause C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01, *Aok Bundesverband*; Corte di giust. CE, 25 ottobre 2001, causa C-475/99, *Ambulanz Glöckner*; Corte di giust. CE, 12 settembre 2000, cause C-180/98 e C-184/98, *Pavel Pavlov e altri c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*; Corte di giust. CE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*. Per la dottrina a commento delle stesse, si rinvia alla nota 20 del secondo capitolo.

⁶⁰ Così, *ex pluribus*, Così Corte giust. UE, 19 dicembre 2012, causa C-159/11, anch'essa già considerata nella sez. 2 del capitolo 2.

esternalizzazione solidale che si era ipotizzata nei precedenti capitoli⁶¹, che a sua volta diventerebbe testa di ponte verso l'implementazione di strumenti – antecedenti all'esternalizzazione in sé e per sé – nell'ambito dei quali il motore solidale dell'intervento privato si traduca non tanto e non solo nella disponibilità di erogare le prestazioni materiali in assenza di profitto (se non in perdita), ma anche nella volontà e nella possibilità di partecipare (investendo tempo e risorse) ai momenti di esercizio della funzione pubblica volti a definire il miglior modo in cui perseguire il fine condiviso dell'integrazione dei non-cittadini⁶².

Prima di tutto, il reg. UE 25 luglio 2014 n. 1042/2014, volto a integrare la disciplina del reg. UE n. 514/2014, richiede nei suoi considerando che la selezione dei destinatari dei contributi dell'Unione nell'ambito dei programmi nazionali rispetti (solo) i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento⁶³. Manca, in altre parole, un riferimento immediato alla concorrenza quale principio cardine dell'azione pubblica in materia, il cui espresso richiamo avrebbe invece potuto operare a sostegno di una sottoposizione necessaria dell'erogazione delle somme FAMI alla disciplina della contrattazione pubblica. Il Considerando 4 trova poi riscontro nelle successive previsioni del regolamento, dirette a definire le procedure di selezione dei beneficiari dei finanziamenti, in base alle quali l'autorità responsabile nazionale, ossia l'autorità che nel singolo Stato membro è incaricata della gestione e del controllo delle risorse del fondo⁶⁴, concede le sovvenzioni sulla base di inviti a presentare proposte a procedure aperte, salvo che la natura dei singoli progetti non renda preferibile (o necessario) ricorrere a procedure ristrette o a procedure ad attribuzione diretta degli importi⁶⁵. Agli inviti deve essere, poi, assicurata adeguata pubblicità ed es-

⁶¹ Vedasi, in particolare, le sezz. 2 e 3 del precedente capitolo 3.

⁶² Il riferimento, naturalmente, è al modello di coprogettazione come ipotizzato nel precedente capitolo 3, quale procedimento distinto ma collegato rispetto a quello di selezione dell'affidatario (destinato a concludersi, quest'ultimo, con una convenzione di esternalizzazione del servizio). Già in quella sede si è sostenuto che un primo passaggio chiave è dato dalla giustificazione della ricorribilità a un modello di affidamento alternativo rispetto a quello previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituendo ciò la base per consentire l'operatività degli istituti di amministrazione condivisa (coprogrammazione e coprogettazione) previsti dal Titolo VII del Codice del Terzo settore.

⁶³ Così il considerando 4 reg. UE n. 514/2014.

⁶⁴ Così l'art. 25 reg. UE n. 514/2014.

⁶⁵ Art. 7 reg. UE n. 1042/2014: "1. Di norma l'autorità responsabile concede sovvenzioni per progetti nel quadro del programma nazionale sulla base di inviti a presentare proposte a procedura aperta. 2. L'autorità responsabile può concedere sovvenzioni per progetti sulla base di un invito a presentare proposte a procedura ristretta. Gli inviti a presentare proposte a procedura ristretta sono destinati solo a determinate organizzazioni selezionate, a motivo della natura specifica del progetto o della competenza tecnica o amministrativa degli organismi invitati a presentare proposte. I motivi che giustificano il ricorso a un invito a presentare proposte a procedura ristretta sono indicati nell'invito stesso. 3. L'autorità responsabile può concedere sovvenzioni direttamente qua-

si devono contenere indicazioni sulla modalità di svolgimento della procedura e sui criteri che guideranno l'autorità responsabile nella valutazione delle proposte e nella selezione dei candidati⁶⁶. Queste indicazioni, dunque, fissano una disciplina essenziale dei procedimenti che, per quanto sia sicuramente compatibile con la normativa pro-concorrenziale europea, ben si potrebbe adattare anche a procedure di selezioni più "snelle", che si svolgano al di fuori della disciplina appalti, ma pur sempre sulla base di regole che assicurino un'adeguata trasparenza, pubblicità e imparzialità dell'azione amministrativa. Immediato, pertanto, è il parallelismo con quanto visto in relazione alla riconducibilità degli istituti del Codice del Terzo settore all'evidenza pubblica e, conseguentemente, ai principi informanti la selezione dei destinatari dei contributi *ex art. 12 legge n. 241/1990*⁶⁷.

Dunque, anche nelle previsioni del reg. UE n. 1042/2014, intese a definire i procedimenti di erogazione delle sovvenzioni, mancano riferimenti espressi alla disciplina europea in materia di contratti pubblici – per di più, lo si noti, oggetto di riforma pochi mesi prima degli stessi regolamenti che hanno introdotto il FAMI, essendo le direttive appalti del febbraio 2014 – di modo che l'assenza dello scopo di lucro dell'intervento privato sembra divenire giustificazione sufficiente di un'applicazione solo eventuale, e non necessaria, delle regole concorrenziali per l'elargizione delle risorse FAMI. In altre parole, viene consentito il ricorso anche a procedure differenti che – pur nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità – vedano come principale obiettivo quello del-

lora la natura specifica del progetto o la competenza tecnica o amministrativa degli organismi competenti non permetta alternative, ad esempio nelle situazioni di monopolio legale o di fatto. I motivi che giustificano il ricorso alla concessione diretta sono indicati nella decisione di finanziamento [...]”.

⁶⁶ Si veda l'art. 9 reg. UE n. 1042/2014: “[...] Gli inviti a presentare proposte di cui all'art. 7, paragrafi 1 e 2, precisano almeno quanto segue: a) gli obiettivi; b) i criteri di selezione e di concessione; c) le modalità del finanziamento dell'Unione e dell'eventuale finanziamento nazionale, compresa, se del caso, la possibilità di applicare un tasso di cofinanziamento più elevato a norma dell'art. 16, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 514/2014; d) le modalità e il termine finale per la presentazione delle proposte; e) le norme di ammissibilità delle spese; f) la durata del progetto; g) le informazioni finanziarie e di altro tipo da conservare e comunicare. 2. Prima di adottare la decisione di finanziamento, l'autorità responsabile si assicura che i beneficiari del progetto siano in grado di rispettare i criteri di selezione e concessione. 3. L'autorità responsabile stabilisce le procedure per il ricevimento delle proposte. Essa provvede affinché le proposte siano sottoposte ad analisi formale, tecnica e finanziaria e a valutazione qualitativa in base ai criteri stabiliti nell'invito a presentare proposte, in modo trasparente e non discriminatorio. L'autorità responsabile registra per iscritto i motivi del rifiuto delle altre proposte. 4. La decisione di finanziamento indica almeno l'identità del beneficiario, le caratteristiche essenziali e gli obiettivi operativi del progetto, l'importo massimo del contributo dell'Unione e la percentuale massima di cofinanziamento del totale dei costi ammissibili. 5. L'autorità responsabile informa per iscritto tutti i richiedenti della sua decisione. Essa comunica ai candidati respinti i motivi del rifiuto in riferimento ai criteri di selezione e concessione”.

⁶⁷ Il riferimento è, ancora una volta, alla sez. 2 del precedente capitolo 3.

l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e del coinvolgimento pieno e attivo di soggetti che, agendo in direzione dei medesimi fini cui sono preposte le amministrazioni e risultando plausibili apportatori di conoscenze, esperienze e risorse aggiuntive, siano legittimati a condividere con le amministrazioni le scelte definitorie delle modalità di perseguimento del pubblico interesse all'inclusione sociale dei non-cittadini. In questo modo, infatti, anche la "forma" dell'azione assistenziale, prima ancora che i suoi contenuti, risponderebbe all'obiettivo di integrazione individuato dal legislatore europeo, promuovendo un coinvolgimento a tutto tondo di componenti della società di accoglienza nei percorsi di inclusione sociale⁶⁸.

Riconosciuta l'ammissibilità di un'apertura tanto agli strumenti di esternalizzazione "concorrenziale", quanto agli strumenti "solidali" di cui al Titolo VII del Codice del Terzo settore, particolarmente interessanti diventano le disposizioni che regolano le spese la cui copertura tramite le risorse del FAMI sia da ritenersi ammissibile⁶⁹, così da verificare fino a che punto il legislatore europeo abbia dato risalto all'economicità dei finanziamenti – come intesa dal Consiglio di Stato – nel consentire o meno la deroga alle regole sui contratti pubblici. In questo senso, l'art. 18 reg. UE n. 514/2014 statuisce che "[s]e un progetto è attuato esclusivamente mediante appalti pubblici di lavori, beni o servizi, si applica solo" la modalità di rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati, escludendo forme di rimborso forfettario. Questa univoca menzione della disciplina appalti, dunque, sembrerebbe scontrarsi con quanto detto in precedenza, suggerendo che la normativa concorrenziale rappresenti l'unico strumento tramite cui definire le relazioni tra soggetti pubblici ed erogatori privati, in caso si proceda ad esternalizzazione dei servizi. Tuttavia, se non ci si limita a queste apparenze, si può giungere a una differente lettura della disposizione.

Prima di tutto, il semplice fatto che la norma disciplini l'ipotesi solo eventuale in cui un progetto sia attuato "esclusivamente mediante appalti pubblici" dimostra, *a contrario*, come tale caso non sia l'unico che si possa verificare. In secondo luogo, la precisazione contenuta nell'art. 18 dovrebbe servire solo a prevenire il ricorso a rimborsi forfettari in ogni caso di esternalizzazione dei servizi finanziati tramite le risorse FAMI, sia essa "concorrenziale" o meno. Come già visto, infatti, la principale problematica relativa a questo genere di rimborsi è che potrebbero comportare margini celati di guadagno per l'operatore economico che li riceve in cambio delle proprie prestazioni: margini di guadagno che, se assolutamente incompatibili in relazione alle esternalizzazioni "solidali" – le

⁶⁸ Al riguardo, vedasi l'art. 9 reg. UE n. 516/2014, in tema di misure di integrazione e, in particolare, la lett. f) del suo comma 1, laddove si afferma che il Fondo sostiene "azioni che promuovono un contatto significativo e un dialogo costruttivo tra i cittadini di paesi terzi e la società di accoglienza e azioni che promuovono l'accettazione nella società di accoglienza".

⁶⁹ Artt. 17-19 reg. UE n. 514/2014.

quali, per loro stessa natura, non devono comportare profitto alcuno all'operatore privato – sono tutto fuorché astrattamente incompatibili con le esternalizzazioni “concorrenziali”, costituendo la realizzazione di un utile la ragione principale alla base della partecipazione degli operatori privati alle procedure di selezione per l'affidamento di contratti pubblici. Questa circostanza, “normale” per gli appalti pubblici, non può però integrarsi in relazione alle esternalizzazioni – anche effettuate in base a strumenti pro-concorrenziali – finanziate con fondi FAMI, in quanto l'art. 16 reg. UE n. 514/2014 esclude lo scopo di lucro delle azioni supportate attraverso le risorse europee. Dunque, ciò che l'art. 18 si limita a comunicare è che nel campo di applicazione del Fondo Asilo Migrazioni e Integrazione, anche le esternalizzazioni effettuate tramite l'applicazione di procedure riconducibili alla disciplina appalti non possono prevedere rimborsi forfettari, in modo da assicurare sempre e comunque l'assenza di un profitto per gli operatori privati finanziati⁷⁰.

Punto chiave diviene, allora, la statuizione in relazione ai costi indiretti e ai costi del personale, la cui rimborsabilità è stata sostanzialmente vista dalla giurisprudenza europea e dai giudici amministrativi nazionali come sintomo di un rimborso “pieno” delle spese sostenute dall'operatore privato e, dunque, ritenuta indice di economicità e sottoponibilità alla disciplina dei contratti pubblici⁷¹. L'art. 18 reg. UE n. 514/2014, d'altro canto, ne ammette la rimborsabilità, senza alcuna statuizione circa l'esigenza o meno di ricorrere, in caso dell'erogazione di queste tipologie di rimborso, all'applicazione necessaria delle regole in materia di contratti pubblici.

Alla luce di ciò, si può notare come il legislatore europeo sembri accogliere un'interpretazione dell'onerosità dell'affidamento dei servizi – e dunque della sua riconducibilità alla disciplina dei contratti pubblici – differente da quella avvalorata dai giudici sovranazionali nelle pronunce in cui si sono specificamente soffermati su tale profilo⁷², ma che lo spinge ad esiti molto più prossimi agli indirizzi fissati dalle più volte citate pronunce *Spezzino* e *CASTA*: in presenza di azioni necessariamente senza scopo di lucro, e dirette al perseguimento di fini

⁷⁰ Si richiama la più volte citata Corte di giust. CE, 29 novembre 2007, causa C-119/06, la quale esclude la compatibilità di rimborsi forfettari con la sottrazione alla disciplina appalti di un accordo per l'affidamento di un servizio, proprio perché tali rimborsi sarebbero capaci di includere un utile per il loro destinatario che determinerebbe, fuori ogni dubbio, l'economicità della prestazione. Dunque, lo si ribadisce, se la configurabilità di questo utile rende i rimborsi forfettari pienamente conciliabili con la disciplina dei contratti pubblici, la peculiare previsione sulla natura non lucrativa delle azioni contenuta nell'art. 16 reg. UE n. 514/2014 ne esclude la compatibilità con le sovvenzioni FAMI.

⁷¹ In questo senso, si veda, chiaramente, Cons. Stato, parere n. 2052/2018 (p. 18).

⁷² Vedasi, di recente, la già citata Corte giust. UE, 10 settembre 2020, causa C-367/19, *Tax-Fin-Lex d.o.o.*, oltre a rinviare alla giurisprudenza in materia indicata nella sez. 2 del precedente capitolo 2.

sociali ulteriori, ciò che conta per garantire la compatibilità con l'ordinamento europeo di un'esternalizzazione di servizi sociali sottratta alle regole della contrattazione pubblica è la non generazione di un profitto in favore dell'operatore privato, così da rendere effettivamente inammissibile solo la previsione di rimborsi forfettari, capaci di celare un utile eventuale, e privando di rilevanza la pienezza o meno dei rimborsi. Pertanto, se in caso di contributi pubblici comportanti la generazione di profitti l'applicabilità delle regole appalti è fuori discussione, nell'ipotesi di erogazione di soli rimborsi spetta alle amministrazioni individuare strumenti e procedure per la scelta della controparte privata da considerarsi più adatti al caso di specie, a seconda che si vogliano perseguire con queste procedure (esclusivamente) i fini dell'economicità dell'azione amministrativa e, prima ancora, della tutela della concorrenza, oppure si intenda coniugare – con i necessari aggiustamenti – tali obiettivi con ulteriori finalità di carattere sociale, che passino anche attraverso un più pieno, paritario e dialogato rapporto con gli operatori del Terzo settore coinvolti nelle procedure⁷³.

Sembra così effettivamente avverarsi la “sintesi degli opposti” prospettata in precedenza⁷⁴, mediante cui consentire l'attuazione piena dell'accezione positiva del principio di sussidiarietà orizzontale, il riequilibrio dei rapporti tra meccanismi concorrenziali e solidali di partecipazione del privato al sistema dei servizi sociali e la liberazione da ingiustificati vincoli della scelta delle amministrazioni in favore di un coinvolgimento del Terzo settore che sia anche espressione di una responsabilizzazione della società di accoglienza riguardo all'integrazione dei migranti, che prenda avvio sin dall'impegno richiesto nella definizione delle scelte pubbliche in base a cui si articolano tali percorsi di inclusione sociale.

3. Le conferme sul piano nazionale: la scelta della coprogettazione da parte dei Ministeri responsabili dei fondi FAMI

In questo senso, d'altro canto, si sono mosse le amministrazioni nazionali che, nel recepimento dei regolamenti europei FAMI, hanno privilegiato forme di esternalizzazione estranee alla disciplina dei contratti pubblici, aprendo alla previsione di un momento prodromico di coprogettazione quale passaggio chia-

⁷³ Si rimanda a quanto detto nella sez. 2 del capitolo 3 in tema di riconducibilità del binomio procedimentale “coprogettazione e convenzione di esternalizzazione” alle dinamiche dell'evidenza pubblica, tali da garantire anche nel caso di loro implementazione i principi di imparzialità, trasparenza, pubblicità, legalità, economicità, tutela dell'affidamento, prevedibilità e certezza delle decisioni pubbliche, costituenti il “nocciolo duro” dello stesso principio di concorrenza europeo.

⁷⁴ Vedasi sempre la sez. 2 del capitolo 3.

ve per l'effettivo coinvolgimento del privato sociale nel perseguimento degli obiettivi di integrazione.

Prima di approfondire questi profili, bisogna innanzitutto dare nota dell'adozione, ai sensi degli artt. 19 reg. UE n. 516/2014 e 14 reg. UE n. 514/2014, del Programma nazionale di attuazione degli obiettivi FAMI⁷⁵. Il documento si muove secondo una chiara dinamica pianificatoria, aggiungendosi al panorama degli strumenti operanti a livello nazionale inquadrati nella prima sezione di questo capitolo: esso si apre con l'analisi della situazione attuale e delle necessità emergenti da essa, per poi proseguire con l'individuazione dei risultati migliorativi da raggiungere, con la determinazione delle modalità esecutive, con la specificazione delle risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi e con la definizione dei meccanismi di monitoraggio e valutazione⁷⁶.

Quanto alla sua elaborazione – e, dunque, al ruolo riconosciuto al Terzo settore sin dalla programmazione nazionale degli interventi FAMI – margini di collaborazione con il privato sociale conseguono dagli spazi di intervento previsti per il già menzionato Tavolo di coordinamento nazionale sui flussi migratori non programmati⁷⁷, come confermato dall'art. 3 d.m. n. 9225/2014 che, nel disciplinare i compiti di questo organismo, lo qualifica come “sede di condivisione e confronto sulla programmazione dei pertinenti fondi europei e, in particolare, del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)”. Come si è già detto, la disciplina di riferimento del Tavolo di coordinamento nazionale non prevede l'inclusione, tra i suoi componenti, di rappresentanti del Terzo settore, ammettendone semplicemente l'estensione ad “altri soggetti interessati”. Tuttavia, anche in questo caso, così come già successo in relazione al Piano nazionale integrazione 2017, la carenza normativa risulta colmata in sede di azione amministrativa concreta: da quanto risulta dal Programma, esso sarebbe stato condiviso nelle sue tre successive versioni con le “principali associazioni impegnate nell'accoglienza dei migranti, con le organizzazioni internazionali e con gli esponenti del-

⁷⁵ Come previsto dall'art. 14, paragrafo 7, reg. UE n. 514/2014, il piano è stato oggetto di approvazione da parte della Commissione Europea, con Decisione 3 agosto 2015, [C(2015)5343], successivamente modificata dalla Decisione 11 dicembre 2015, [C(2017)8713], che ha portato lo stanziamento complessivo dei fondi europei pari a € 387.698.100.

⁷⁶ Il Programma Nazionale FAMI è accessibile sul sito del Ministero dell'interno, autorità responsabile FAMI per l'ordinamento italiano: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/alle_gati/programme_acknowledgement_of_receipt_2014it65amnp001_9_0_it.pdf. Nello specifico, si noti che dei 4 obiettivi europei “Asilo/Integrazione/Rimpatrio/Solidarietà”, proprio quello relativo all'integrazione degli stranieri è beneficiario dei maggiori importi, pari ad € 179.954.759,48. Per un'analisi del Piano italiano, in comparazione con quello spagnolo e greco, vedasi M.T. CONSOLI, K.F. GULINO e F. MAZZEO RINALDI, *I flussi migratori nell'Europa del Sud tra continuità e fratture. Il Fondo per l'Asilo, Migrazione e Integrazione e la costruzione di un sistema d'asilo*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2019, p. 433 ss.

⁷⁷ Sul Tavolo di Coordinamento Nazionale, vedasi la precedente nota 15 di questo capitolo.

la società civile del settore”, dando luogo a contributi che “complessivamente” sarebbero stati recepiti dal Ministero dell’Interno⁷⁸.

Dunque, per quanto non vi siano ulteriori dettagli sul procedimento di redazione del Piano, anche in questo caso sembra confermarsi quanto già prospettato in relazione agli altri strumenti di pianificazione esistenti nell’ordinamento italiano ed operanti ai fini della gestione del fenomeno migratorio. Al riconoscimento di una qualche rilevanza dell’apporto del Terzo settore per la programmazione delle azioni assistenziali in favore della popolazione migrante, segue l’attestazione di tale partecipazione lungo i modelli più tradizionali di intervento del privato nei procedimenti amministrativi, senza che essa possa tradursi in un effettivo procedimento di coprogrammazione caratterizzato dalla definizione condivisa pubblico-privata delle scelte finali⁷⁹. Il *non profit* è chiamato a intervenire sempre e solo in sede informativa, esprimendo pareri che, per quanto tenuti in debita considerazione, possono – ma non devono – essere recepiti dall’amministrazione, con i contenuti del Piano che continuano ad essere manifestazione della (sola) volontà dell’autorità titolare del procedimento.

Passando dalla procedura di adozione alle previsioni del Programma nazionale FAMI, si è già visto nel capitolo precedente come il Programma articoli l’obiettivo integrazione in una serie di sotto-obiettivi e azioni che, specificando le caratteristiche dei destinatari dei singoli interventi di assistenza all’inclusione (migranti candidati all’ingresso in Italia per motivi di lavoro; minori stranieri non accompagnati; giovani con un *background* migratorio fino a 25 anni; ecc.), avviano quel percorso di personalizzazione indispensabile per rendere le prestazioni assistenziali capaci di affrontare le puntuali esigenze della popolazione migrante presente sul territorio italiano⁸⁰.

Infine, riguardo ai possibili beneficiari diretti dei fondi, il Programma ripropone quanto statuito a livello sovranazionale circa il fatto che destinatari delle sovvenzioni possano essere sia soggetti pubblici che privati, aprendo generalmente a tutte le amministrazioni centrali, alle regioni, province autonome ed enti locali, agli enti pubblici, agli Istituti di ricerca, università ed istituti scolastici, ma anche a organizzazioni internazionali e associazioni del Terzo settore⁸¹, ipotizzando così la possibilità che il Ministero dell’Interno – autorità nazionale re-

⁷⁸ Programma Nazionale FAMI, sez. 6.1 (p. 34).

⁷⁹ Si rimanda a quanto detto nella sez. 3 del capitolo 3 in tema di possibilità di configurare la coprogettazione (e, prima ancora, la coprogrammazione) quale strumento di amministrazione condivisa, intesa come partecipazione effettiva all’esercizio della funzione amministrativa che richieda necessariamente un coinvolgimento del privato nei momenti decisori e un atto conclusivo del procedimento che sia espressione dell’incontro delle volontà pubblica e privata, al punto da suggerire il ricorso all’istituto dell’accordo amministrativo.

⁸⁰ Oltre a rimandare a quanto detto nella sez. 2 del precedente capitolo 4, specialmente in relazione alla nota 20, vedasi quanto disposto dal Programma Nazionale FAMI, p. 15 ss.

⁸¹ Programma Nazionale FAMI, sez. 6.7 (p. 37).

sponsabile dei fondi FAMI – proceda direttamente all'esternalizzazione dei servizi, trasferendo le sovvenzioni sovranazionali a operatori privati. Concentrandosi sulle azioni relative all'obiettivo dell'integrazione, si può però notare come il *modus operandi* sia stato in primo luogo quello di frapporre il “diaframma” delle amministrazioni regionali tra l'attribuzione dei fondi e l'erogazione concreta dei servizi di assistenza al non-cittadino, ovvero tra l'autorità nazionale incaricata di distribuire i fondi FAMI – il Ministero, come detto – e i singoli soggetti (pubblici e privati) che realizzano le azioni di inclusione sociale⁸². In altre parole, le amministrazioni centrali hanno generalmente trasferito le risorse alle regioni le quali, a loro volta, si sono occupate della ripartizione delle somme loro affidate tra gli operatori (pubblici e privati) incaricati dell'attuazione degli specifici progetti di integrazione dei migranti nei singoli territori regionali.

Esempio principe in materia è dato dai due avvisi pubblici multi-azione per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, adottati, nel 2016 e nel 2018, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali quale autorità delegata dal Ministero dell'Interno per la gestione delle attività FAMI nell'ambito degli interventi destinati all'inclusione degli stranieri⁸³. Come reso esplicito nel decreto di adozione dell'Avviso 2016⁸⁴, la

⁸² In tal senso, è sufficiente un controllo dei dati forniti dal Ministero dell'Interno riguardo agli interventi FAMI destinatari di finanziamento; al 1 gennaio 2021, la quasi totalità degli interventi in materia di integrazione vede come beneficiari delle risorse le regioni italiane, salvo alcune eccezioni in materia di progetti di formazione civico-linguistica e integrazione socio-lavorativa per prevenire il caporalato, con fondi anche direttamente erogati a soggetti del Terzo settore; la tabella degli interventi FAMI finanziati è disponibile online: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/fami_db_da_publicare_sito_rev_01.01.2021.pdf.

⁸³ Nello specifico, per il 2016, si tratta dell'“Avviso pubblico multi-azione n. 1/2016 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi”, disponibile al sito: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/avviso_fami_15_04_2016.pdf. Per il 2018, dell'“Avviso pubblico multi-azione n. 1/2018 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione – per il consolidamento dei Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. IMPACT: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio”, accessibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-n-1-18-FAMI-Regioni-IMPACT.pdf>. Questi avvisi, di sicuro interesse vista la rilevanza dell'ammontare finanziato e la trasversalità delle azioni supportate, non sono comunque stati gli unici atti mediante cui si è disposta la distribuzione dei fondi FAMI; si può per esempio menzionare l'“Avviso pubblico n. 2/2018 per la presentazione di Piani di rafforzamento dell'integrazione lavorativa dei migranti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON2 Integrazione” (c.d. PRIMA: PROgetto per l'Integrazione lavorativa dei MigrAnti), caratterizzato da meccanismi di accesso al finanziamento analoghi a quelli degli avvisi qui analizzati (online: <https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-n-2-18-FAMI-Regioni-PRIMA.pdf>).

scelta di dar luogo a una procedura ristretta di selezione dei beneficiari, limitata alle amministrazioni regionali, non solo è consentita dal già descritto art. 7 reg. UE n. 1042/2014, ma risulta giustificata alla luce dell'ampio spettro di interventi che si vogliono promuovere nell'ambito delle "quattro azioni" al cui perseguimento è volto l'Avviso: *i*) l'erogazione di servizi per il contrasto alla dispersione scolastica degli alunni stranieri; *ii*) lo svolgimento di attività per la promozione dell'accesso ai servizi in materia di alloggio, sanità, istruzione e ingresso nel mercato del lavoro; *iii*) l'implementazione di servizi di informazione e comunicazione istituzionale in favore degli stranieri; *iv*) l'erogazione di servizi per la promozione della partecipazione dei migranti alla vita pubblica e sociale. Così, l'esigenza di organizzare sistematicamente e in maniera integrata gli interventi nelle differenti aree ha reso le regioni e le province autonome i beneficiari naturali del finanziamento, rimettendo alle stesse l'individuazione dei fabbisogni emergenti nel proprio territorio e la determinazione delle relative modalità di soddisfacimento.

Più nel dettaglio, in base all'Avviso 2016, l'accesso al finanziamento consegue dalla presentazione, da parte della regione, di un piano di intervento per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi regolarmente presenti in Italia, che sviluppi le quattro azioni di inclusione sociale indicate nell'Avviso coerentemente alle specificità dei singoli contesti locali⁸⁵. Il piano regionale⁸⁶, poi, deve essere accompagnato da una proposta progettuale per ciascuna delle quattro azioni indicate nell'Avviso, con i progetti che definiscono gli interventi concreti (i singoli servizi) tramite cui soddisfare i fabbisogni della popolazione straniera⁸⁷. È questo il contesto in cui viene prevista la formazione di "qualificate partnership territoriali", che consentono alla regione di coinvolgere nei singoli progetti soggetti esponenti della società civile, tra cui anche e soprattutto gli "[o]rganismi di diritto privato senza fini di lucro, Fondazioni, Associazioni e Onlus, operanti nello

⁸⁴ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 15 aprile 2016, di adozione dell'Avviso multi-azione 2016, online: https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/decreto_di_adozione_avviso_15042016.pdf.

⁸⁵ Art. 5 Avviso multi-azione 2016.

⁸⁶ Si noti che alla definizione del Piano è ammessa la partecipazione dei già menzionati Consigli territoriali dell'immigrazione; così la Relazione tecnica di accompagnamento all'Avviso multi-azione 2016, sez. 3.2, online: https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/022_relazione_tecnica.pdf. La partecipazione dei Consigli territoriali dell'immigrazione sembra, dunque, essere l'unico possibile momento di coinvolgimento del Terzo settore in questa ulteriore fase di pianificazione regionale, essendo i rappresentanti del privato sociale parte dell'organizzazione interna a tali organismi, come visto nella precedente sez. 1.1 di questo capitolo. Sempre nella sezione ultima citata si è d'altra parte riconosciuto il peso marginale attribuito al Terzo settore nei Consigli e, in ogni caso, la funzione meramente consultiva (e non di condivisione delle scelte amministrative) attribuita agli organismi qui in considerazione.

⁸⁷ Art. 4.1. Avviso multi-azione 2016.

specifico settore di riferimento oggetto dell'Avviso, ivi compresi gli enti e le associazioni iscritti al Registro di cui all'art. 42 del T.U. in materia di immigrazione, e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 222/1985”⁸⁸.

Al di là del mancato utilizzo dell'espressione Terzo settore, naturale conseguenza dell'antiorità dell'Avviso 2016 al Codice del 2017, chiara è la statuzione per cui tutti gli organismi di diritto privato coinvolti in qualità di partner debbano operare senza scopo di lucro. Ancora, ciò che è veramente significativo è la determinazione per cui il partenariato con gli organismi di diritto privato debba essere l'esito di percorsi di coprogettazione (delle singole proposte progettuali da allegare al piano regionale e, dunque, dei singoli servizi tramite cui concretizzare gli indirizzi del piano regionale stesso) gestiti mediante l'espletamento di adeguate procedure di evidenza pubblica, capaci di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, partecipazione e parità di trattamento⁸⁹.

Analoghi contenuti sono poi ravvisabili anche per l'Avviso multi-azione 2018, diretto al consolidamento e all'aggiornamento delle azioni avviate nel 2016⁹⁰, in cui la dinamica coprogettata assume rilievo sin dal titolo dell'Avviso, appunto denominato “Impact: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio [enfasi aggiunta]”⁹¹. Se ne ricava, dunque, che il Ministero ha colto senz'altro l'importanza della partecipazione attiva del Terzo settore nelle azioni rivolte all'integrazione del non-cittadino. Una partecipazione che prenda piede sin dalla definizione condivisa delle caratteristiche degli interventi e prosegua nella loro attuazione, privilegiando all'interno degli Avvisi

⁸⁸ Art. 4.3., lett. f), Avviso multi-azione 2016. Questi non sono, comunque, gli unici soggetti di diritto privato di cui si ammette il coinvolgimento. Per esempio, si indicano quali possibili partner anche gli “organismi accreditati dalle singole Regioni/Province autonome per lo svolgimento di attività di formazione professionale e servizi al lavoro ai sensi del Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 25 maggio 2001 n. 166” oppure gli “operatori pubblici e privati accreditati dalle singole Regioni per lo svolgimento di servizi al lavoro ai sensi del d.lgs. 276/2003”. Come si vedrà in seguito, però, le regioni hanno generalmente circoscritto le loro procedure di selezione dei partner privati ai soggetti diretta espressione del Terzo settore.

⁸⁹ Delle modalità con cui si sono svolte procedure di selezione dei partner di coprogettazione deve darsi atto tramite apposita attestazione da accompagnare alla presentazione delle singole proposte progettuali, in sede di istanza di accesso ai finanziamenti; così art. 4.4. Avviso multi-azione 2016.

⁹⁰ In tal senso, vedasi il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 1 marzo 2018, n. 29, di adozione dell'Avviso multi-azione 2018, reperibile online: <https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Decreto-di-adozione-Avviso-n-1-18-IMPACT-PROT-29-01032018.pdf>.

⁹¹ Novità, seppur meramente formale, è poi quella dell'uso dell'espressione “Enti del Terzo settore” e dei riferimenti all'allora neo-introdotta d.lgs. n. 117/2017 per qualificare gli operatori privati con cui le regioni possono stipulare le partnership per la coprogettazione delle azioni di integrazione; così art. 4.3., lett. h), Avviso multi-azione 2018.

FAMI 2016 e 2018 il ricorso agli strumenti dialogati, solidali ed espressivi del principio di sussidiarietà orizzontale – oggi previsti dal Codice del Terzo settore – rispetto all’applicazione della disciplina sui contratti pubblici, potendo così legittimamente accompagnare (*rectius*, far precedere) l’esternalizzazione del servizio con l’implementazione di meccanismi di coprogettazione.

In altre parole, il Ministero del Lavoro si è inserito nello spiraglio aperto dal legislatore sovranazionale quanto alla possibilità di considerare anche procedure alternative agli appalti per la selezione dei destinatari delle sovvenzioni, optando per un percorso di esternalizzazione che presupponga un momento di amministrazione condivisa nell’individuazione delle soluzioni meglio capaci di soddisfare le esigenze della popolazione migrante, a chiara manifestazione del fatto che la deroga alla disciplina appalti trovi la sua giustificazione non tanto nell’antieconomicità dell’esternalizzazione – intesa come rimborso al massimo parziale dei costi supportati dal privato⁹² – ma nella sicura assenza di lucro e nella differente *ratio* “solidale” che spinge i privati a intervenire nel sistema di assistenza ai non cittadini⁹³. Differente *ratio* che, allo stesso tempo, ne legittima la partecipazione alle scelte pubbliche precedenti all’esternalizzazione e incidenti sulla cura di un interesse – quello all’integrazione dei migranti – appunto condiviso dai soggetti pubblici e privati⁹⁴.

In sintesi, quindi, le procedure mediante cui individuare i *partner* privati per il perseguimento degli obiettivi di integrazione del FAMI non sarebbero semplicemente mosse dalla volontà pubblica dell’“acquisto” del miglior servizio al minor prezzo, nel rispetto della parità di trattamento dei concorrenti privati, ma anche a fare della condivisione di risorse, idee, conoscenze e competenze l’elemento alla base dei rapporti tra privati e amministrazione, allo stesso tempo rendendo tali rapporti pienamente riconducibili a un modello di integrazione dei migranti effettivamente partecipata anche dalla società di accoglienza.

⁹² Il riferimento, per questa concezione di antieconomicità, restano sempre le posizioni della giurisprudenza europea ricostruite nella sez. 2 del precedente capitolo 2 e quelle analoghe assunte dal Consiglio di Stato nel suo parere n. 2052/2018, approfondito nella sezione conclusiva del medesimo capitolo.

⁹³ Sulle due *rationes* alla base della partecipazione privata nell’erogazione dei servizi sociali – utile economico, da un lato, e solidarietà, dall’altro –, sul relativo fondamento costituzionale nonché sul differente contesto relazionale pubblico-privato in cui esse possono trovare piena espressione – concorrenziale, l’una, e cooperativo, l’altra –, si rimanda a quanto detto nelle sez. 2 e 2.1 del precedente capitolo 1.

⁹⁴ Si rimanda a quanto detto nella sez. 3 del capitolo 3, laddove si è qualificato il procedimento di coprogettazione coinvolgente solo soggetti del Terzo settore, oltre alle amministrazioni, quale “ambiente protetto” in cui tutti i soggetti presenti mirano al perseguimento di un fine condiviso – il soddisfacimento del medesimo interesse pubblico – così da poter rimuovere ogni timore di una partecipazione privata “individualistica” all’esercizio della funzione amministrativa, con conseguente trasformazione dell’accordo – atto conclusivo del procedimento – da strumento di amministrazione consensuale a vero e proprio strumento di amministrazione condivisa.

Che la selezione debba comunque avvenire sulla base di procedure ad evidenza pubblica, per quanto sottratte all'applicazione del Codice dei contratti, trova conferma nella normativa indicata negli Avvisi come riferimento per lo svolgimento delle procedure di erogazione dei contributi, in cui all'assenza di rimandi alla disciplina appalti fa da contraltare la posizione centrale garantita all'art. 12 legge n. 241/1990⁹⁵. Come visto in precedenza, infatti, ogni qualvolta l'affidamento di un servizio è accompagnato dall'attribuzione di un ausilio finanziario inadatto a generare un utile, per quanto ci si collochi al di fuori della disciplina della contrattualistica pubblica, si ricade necessariamente nell'ambito di applicazione del suddetto art. 12, capace di garantire l'instaurazione di una fase di evidenza pubblica da svolgersi tramite la predeterminazione, da parte dell'amministrazione procedente, dei criteri e delle modalità a cui la stessa deve attenersi nell'individuare il destinatario delle risorse, di modo da garantire il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, pubblicità, legalità, economicità, tutela dell'affidamento, prevedibilità e certezza delle decisioni pubbliche⁹⁶. In questo modo anche una convenzione con un ente del Terzo settore finalizzata all'affidamento di un servizio di integrazione – previamente coprogettato con i partecipanti alla procedura di selezione – dovrebbe garantire il rispetto dei principi e delle norme procedurali contenuti nel reg. UE n. 1042/2014 e negli altri regolamenti concernenti le regole di operatività del FAMI.

Un ulteriore e ultimo elemento agisce, poi, a conferma del sostanziale rigetto da parte anche delle amministrazioni nazionali della rilevanza dell'antieconomicità, come intesa dalle Corti europee e dal Consiglio di Stato, quale elemento di rilievo ai fini della sottoposizione o meno dell'erogazione dei fondi FAMI alla disciplina dei contratti pubblici, sempre in senso di chiaro allineamento con quanto suggerito dal legislatore europeo nei regolamenti istitutivi del Fondo. Infatti, mentre l'Avviso FAMI 2016 ammette spazi di cofinanziamento volontario da parte dei soggetti privati, che si sarebbero potuti tradurre in una partecipazione ai costi e in una condivisione di risorse materiali da parte degli operatori del Terzo settore, tali da legittimare una "sottrazione al mercato" dell'affidamento anche ai sensi del Parere n. 2052/2018 del Consiglio di Stato⁹⁷, nell'Avvi-

⁹⁵ In tal senso, vedasi la sez. 3.2 della Relazione tecnica di accompagnamento all'Avviso multi-azione 2016, cit. Quanti ai "Riferimenti normativi" elencati sia nell'Avviso multi-azione 2016, sia nell'Avviso multi-azione 2018, essi, come detto, contengono menzione della legge n. 241/1990, ma anche del Testo Unico Immigrazione e del suo Regolamento attuativo, della legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali e del successivo d.p.c.m. 30 marzo 2001, della delibera Anac n. 32/2016 e del Codice del Terzo settore, mentre non presentano riferimento alcuno alla disciplina appalti in vigore nell'ordinamento italiano.

⁹⁶ Vedasi quanto detto nella sez. 2 del precedente capitolo 3, laddove – richiamando la principale dottrina che ha affrontato l'istituto delle sovvenzioni – si è parlato dell'art. 12 legge n. 241/1990 come "esemplare manifestazione" dei principi che regolano l'azione amministrativa.

⁹⁷ In realtà, anche la presenza di cofinanziamenti volontari non parrebbe giustificare il venir

so FAMI del 2018 non è più prevista la possibilità per il privato di assumere una porzione degli oneri dell'azione assistenziale.

Ciò, dunque, a conferma materiale della percorribilità della tesi precedentemente articolata e volta ad ampliare gli ambiti di operatività degli strumenti di cui al Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017 e fino al “pieno rimborso” dei costi sostenuto dal Terzo settore, in attuazione di un'accezione positiva del principio di sussidiarietà orizzontale che consenta alle amministrazioni di facilitare appieno l'intervento sussidiario del privato (garantendogli non il profitto, ma una reale possibilità di sussistenza). Ancora una volta, dunque, l'alternatività e la pari dignità alla disciplina appalti – naturalmente fino al limite dell'assenza di lucro – sarebbe basata sul differente fine perseguito da tali strumenti e, prima ancora, dai privati coinvolti in tali procedure; circostanza che diviene ancora più evidente in caso di implementazione di un procedimento di coprogettazione quale prodromo delle procedure di selezione dell'operatore privato cui affidare l'erogazione dei servizi sociali.

Infatti, se alla radice della creazione di un sistema di *welfare mix* vi possono essere motivazioni di condivisione di risorse – *in primis* economiche – private, così da compensare alla cronica limitatezza di fondi pubblici per le azioni a tutela dei diritti sociali, ulteriore ragione giustificatrice del ricorso agli strumenti di sussidiarietà orizzontale *ex* Codice del Terzo settore è quella di assicurare una partecipazione attiva alla funzione amministrativa da parte della società civile che sia essa stessa fonte di *empowerment* e crescita sociale – tanto per i beneficiari ultimi delle prestazioni, quanto per i consociati che si impegnano a idearle, organizzarle ed erogarle nell'interesse degli altri membri della collettività – e che, nel caso specifico dei servizi di inclusione dello straniero, ne permetta il pieno coinvolgimento nei percorsi di integrazione. In questo senso, anche il venir meno dello spazio di partecipazione degli operatori privati ai costi materiali relativi all'erogazione dei servizi non pregiudica la possibilità di dar luogo a procedure estranee a quelle strettamente proprie della contrattualistica pubblica e implicanti una fase di coprogettazione in cui gli enti del Terzo settore investono tempo, risorse umane, idee e creatività nel dialogo con

meno dell'economicità della prestazione come intesa dal Consiglio di stato, la quale si avrebbe solo qualora il cofinanziamento fosse tassativamente richiesto dall'avviso, ossia si fissasse in esso la percentuale massima di costi rimborsabili. Altrimenti, in caso di cofinanziamento volontario, la messa a disposizione delle risorse private potrebbe essere concepita come un “ribasso” rispetto al valore del servizio indicato nell'avviso, tale da legittimare l'attribuzione di un punteggio più alto all'offerta (difatti, l'ammontare del cofinanziamento è uno dei criteri di valutazione dei progetti indicati nell'Avviso multi-azione 2016). Su questo profilo, S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali nel Codice del terzo settore*, cit., p. 102. Sul fatto che la presenza di un cofinanziamento eventuale non escluda l'applicazione della disciplina appalti (anche solo della disciplina minima relativa ai settori esclusi prevista, nel periodo di vigenza del precedente Codice, dall'art. 27 d.lgs. n. 163/2006) si veda la già menzionata sentenza TAR Lombardia-Brescia, sez. II, n. 1080/2014.

l'amministrazione e, in ultima battuta, nel miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

4. I limiti della coprogettazione negli avvisi regionali: la preferenza per una struttura monoprocidentale

Confermata a livello sovranazionale e nazionale la possibilità di dare attuazione agli strumenti di cui al Titolo VII del Codice del Terzo settore nell'ambito dei servizi di integrazione finanziati con le risorse FAMI, è dunque necessario verificare se, e soprattutto come, questi spazi siano stati sfruttati dalle singole regioni nelle procedure volte all'individuazione dei partner privati con cui co-definire i progetti di intervento da presentarsi al Ministero del Lavoro che, come detto, li valuterà per decidere se erogare i fondi richiesti i quali, in ultima battuta, verranno distribuiti agli aggiudicatari dei vari servizi di integrazione.

Ora, esaminando una serie di avvisi regionali conseguenti all'Avviso ministeriale FAMI 2016⁹⁸, l'assenza di rimandi alla normativa concernente la contrattazione pubblica, a cui fa da contraltare la costante presenza di richiami alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo – con spesso l'esplicito riferimento all'art. 12 della stessa legge⁹⁹ –, alla legge n. 328/2000 sul sistema integrato di servizi sociali e al conseguente d.p.c.m. 30 marzo 2001¹⁰⁰, rende esplicita ed incontestabile l'intenzione da parte delle amministrazioni di ricorrere a procedimenti regolati da dinamiche differenti rispetto a quelle strettamente pro-concorrenziali, in piena consonanza, come visto, con le indicazioni provenienti dai livelli nazionale ed europeo. A manifestazione di ciò, poi, opera l'indicazione della coprogettazione – presente sin dai titoli di tutti questi avvisi – quale componente chiave del percorso di elaborazione degli interventi da sottoporre a valutazione ministeriale ai fini del finanziamento e della conseguente esternalizzazione in favore degli operatori privati.

Ciò posto, quello che preme a questo punto verificare è come le regioni abbiano dato concretizzazione all'istituto della coprogettazione, al fine di valutare se esso si sia tradotto in un momento di pieno ed effettivo coinvolgimento del *non profit* nelle scelte amministrative, che siano quindi espressione di un incon-

⁹⁸ Il riferimento è agli Avvisi pubblicati dalle regioni Basilicata, Calabria, Piemonte e Lazio in attuazione dell'Avviso multi-azione FAMI 2016; questi sono gli avvisi regionali che risultano disponibili e consultabili sul sito: <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/>, nelle sezioni relative alle singole regioni.

⁹⁹ Vedasi, per esempio, gli Avvisi FAMI 2016 della regione Piemonte (che, si noti, ha adottato tre distinti avvisi riguardanti differenti progetti di attuazione del piano regionale di integrazione, ma la loro struttura e i loro contenuti sono sostanzialmente identici), nella cui Premessa si parla del "rispetto dei principi immanenti all'art. 12 della L. 241/1990".

¹⁰⁰ Vedasi, per esempio, le premesse all'Avviso FAMI 2016 della regione Lazio.

tro bilaterale di volontà pubblico-privata. Dunque, *nulla quaestio* sull'integrazione di quello che si è visto essere un primo requisito affinché questo momento di amministrazione condivisa si possa attuare: gli avvisi in analisi, infatti, circoscrivono la partecipazione alle procedure di individuazione dei partner privati per la coprogettazione agli organismi *non profit* – manca l'espressione "Terzo settore", essendo il d.lgs. n. 117/2017 di un anno successivo, mentre è presente il riferimento all'iscrizione al Registro *ex art. 42* del Testo Unico sull'Immigrazione, di cui si è detto nelle precedenti pagine – così da garantire la creazione di quel contesto "protetto" in cui i soggetti pubblici e privati coinvolti condividono la tensione verso il fine congiunto di perseguimento dell'interesse pubblico all'integrazione della popolazione migrante¹⁰¹.

Fatto questo, però, le regioni non solo sono rimaste sufficientemente vaghe sulle modalità in concreto di svolgimento della fase di coprogettazione, ma sembrano avere uniformemente virato verso un modello monoprocedimentale e a partecipazione "debole", quale quello allora tracciato dal paragrafo 5 della Delibera Anac n. 32/2016, e più di recente confermato nelle descritte linee guida del Ministero del Lavoro adottate con d.m. n. 72/2021¹⁰². La fase dialogata, di definizione congiunta del progetto di intervento assistenziale da implementare in seguito, viene infatti compressa tra l'individuazione del partner – che sarà anche quello cui si affiderà l'erogazione materiale della prestazione – e la trasmissione del piano regionale al Ministero, la cui approvazione comporterà l'affidamento del servizio al soggetto privato, il solo con cui si è coprogettato.

In questo modo si perpetua un modello di coprogettazione quale mero strumento di affidamento dei servizi, caratterizzato da un qualche momento di confronto la cui capacità di incidere sulle scelte dell'amministrazione rischia di essere fortemente inficiata non solo dalla monodimensionalità del dialogo stesso – esclusivamente verticale, ossia tra l'amministrazione e il singolo partner aggiudicatario, precludendo ogni dialogo orizzontale tra soggetti privati –, ma anche dall'esigenza che tale dialogo debba essere limitato alle modalità attuative dell'intervento, senza comportare modifiche significative alle caratteristiche del servizio ravvisabili nell'avviso regionale e che avrebbero potuto determinare una diversa individuazione dell'affidatario, poiché ciò comporterebbe una lesione al

¹⁰¹ Su questo primo presupposto, si rimanda sempre a quanto detto nella sez. 3 del capitolo 3, oltre che a quanto già richiamato nella precedente sez. 3 di questo capitolo. Riguardo ai soggetti ammessi a partecipare alle procedure in analisi, vedasi per esempio l'art. 1 degli Avvisi FAMI 2016 della regione Piemonte, l'art. 2 dell'Avviso FAMI 2016 della regione Lazio e l'art. 1 dell'Avviso FAMI 2018 della regione Basilicata.

¹⁰² Si rimanda a quanto detto in materia nella sezione conclusiva del precedente capitolo 3, dove si sono descritte le linee guida come latrici di un possibile "passo indietro" in termini di implementazione dei modelli di amministrazione condivisa suggeriti dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 e supportati tanto dalla giurisprudenza costituzionale (C. Cost., n. 131/2020) e dalle modifiche apportate nel 2020 al Codice dei contratti pubblici.

principio della parità di trattamento che – come più volte menzionato – non può essere oggetto di deroga anche in relazione agli strumenti *ex* Titolo VII del Codice del Terzo settore¹⁰³.

Se margini di confronto “orizzontale” si hanno per quegli avvisi che prevedono la selezione di più partner privati cui affidare i servizi (uno per ogni area territoriale in cui è suddivisa la regione), consentendo quella che sembrerebbe una coprogettazione che coinvolga congiuntamente tutti questi soggetti e l'amministrazione¹⁰⁴, si può nel complesso sottolineare come le regioni non abbiano saputo cogliere l'opportunità offerta da una natura inevitabilmente “bifasica” del meccanismo di erogazione delle risorse del fondo FAMI. Infatti, essendo necessario prima elaborare i progetti con i partner privati, poi sottoporli all'approvazione del Ministero per l'ottenimento del finanziamento e, solo in seguito, procedere all'effettiva esternalizzazione dell'intervento ritenuto finanziabile, ben si sarebbe potuta sfruttare la cesura offerta dal momento di valutazione ministeriale per instaurare un modello di coprogettazione “forte”, quale quello suggerito nei precedenti capitoli, che consenta effettivi spazi di coamministrazione pubblico-privata e che si distingua dall'esternalizzazione del servizio in sé e per sé.

L'elaborazione del progetto, infatti, avrebbe potuto essere oggetto di un procedimento autonomo a “competizione zero”, puramente indirizzato a convogliare gli sforzi condivisi dell'amministrazione titolare del procedimento in questione e degli operatori del privato *non profit* ad esso ammessi verso l'ideazione di un servizio che meglio sappia soddisfare l'interesse pubblico al cui perseguimento ambiscono tutti i soggetti coinvolti, depurando il più possibile questo contesto da ogni tensione concorrenziale e competitiva tra i soggetti privati¹⁰⁵.

¹⁰³ In questo senso si sono espresse le Linee guida ministeriali del 2021; vedasi quanto detto al riguardo nella sez. 4 del precedente capitolo 3, specialmente in relazione alle note 123 e 124. In realtà, negli avvisi in esame, come si vedrà anche nella prossima sezione, le regioni si sono limitate a indicazioni sufficientemente ampie circa le caratteristiche delle prestazioni da progettare, prima, ed esternalizzare, poi. Tuttavia, elemento centrale per l'individuazione del partner privato è dato dalla valutazione della proposta progettuale che ogni operatore è tenuto ad allegare alla propria candidatura: anche in questo caso, dunque, modifiche sostanziali a tale progettazione – che potrebbero rivelarsi razionale conseguenza del dialogo pubblico-privato in relazione alle esigenze di integrazione della popolazione migrante, successivo alla selezione del partner – rischierebbero di non essere ammissibili, in quanto sorgente di una disparità di trattamento conseguente a un cambiamento tanto rilevante del progetto che avrebbe potuto comportare un differente esito della selezione.

¹⁰⁴ Vedasi, per esempio, l'Avviso della regione Piemonte, specialmente ai suoi artt. 2 e 12.

¹⁰⁵ Si rimanda a quanto detto al riguardo nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3. Sulla possibilità di concepire procedure di coprogettazione a “gara zero”, si richiama il già citato M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, cit., p. 178. Come si è detto, poi, l'attuabilità di questo modello trova conferma – pur non ampiamente articolata – nelle Linee guida ministeriali del 2021, laddove si ammettono, in alternativa a tavoli di coprogettazione coinvolgenti

Un procedimento da concludersi con un accordo che sia manifestazione della partecipazione privata all'azione amministrativa e che rappresenti una scelta pubblica circa le modalità di perseguimento dell'interesse all'integrazione che sia effettivo incontro di volontà tra amministrazione e operatori del Terzo settore impegnatisi nell'ideazione del servizio¹⁰⁶. Così definito il progetto, esso avrebbe potuto essere sottoposto ad approvazione ministeriale e, ottenuta questa, avrebbe potuto diventare oggetto della procedura selettiva volta all'individuazione dell'affidatario dell'intervento, con una procedura – da concludersi con convenzione di esternalizzazione – razionalmente circoscritta ai soggetti che abbiano partecipato al precedente procedimento di coprogettazione¹⁰⁷. In sintesi, invece, le regioni hanno optato per un modello monoprocidentale che “assicura speditezza al procedimento, ma priva l'amministrazione procedente degli apporti, di vario genere, di tutti gli ETS potenzialmente interessati [con] il rischio, pertanto, [che] è quello di perdere una parte di 'capitale' di conoscenza, di proposta e di apporti, di varia natura”¹⁰⁸ offerto dal privato sociale.

Contenuti corrispondenti sono riscontrabili anche negli avvisi pubblicati in relazione all'Avviso ministeriale FAMI 2018, laddove le regioni confermano la scelta di procedere alla selezione dei soggetti con cui progettare e a cui affidare i servizi diretti all'integrazione dei non-cittadini al di fuori dell'applicazione della disciplina appalti, mancando anche in questi casi ogni menzione del Codice dei contratti pubblici nella normativa di riferimento¹⁰⁹. Ad essere presente, in que-

solo l'amministrazione e i soggetti già individuati come futuri affidatari dell'erogazione materiale del servizio, anche procedure di coprogettazione coinvolgenti tutti gli ETS in possesso dei requisiti indicati nell'avviso di avvio della procedura (vedasi p. 13 delle Linee guida, oltre a quanto detto in materia nella sez. 4 del precedente capitolo 3).

¹⁰⁶ Anche in questo caso, sulla possibilità di concretizzazione dell'attività di coprogettazione in un accordo amministrativo, si rimanda a quanto detto nella sez. 3 del precedente capitolo 3.

¹⁰⁷ Sulle ragioni di questa circoscrizione soggettiva si è già detto in precedenza, essendo sostanzialmente diretta a evitare fenomeni di *free-riding* che rischierebbero di disincentivare la partecipazione degli operatori del privato sociale nella procedura dialogata qualora chiunque potesse, poi, intervenire nella fase di selezione per l'affidamento, nonché perché solo i soggetti che hanno partecipato ai tavoli di coprogettazione si sono “arricchiti” di quel bagaglio di conoscenze concernenti i bisogni che l'intervento assistenziale è chiamato a risolvere, frutto del dialogo con l'amministrazione e tra operatori privati.

¹⁰⁸ Cfr. Linee guida ministeriali n. 72/2021, p. 13.

¹⁰⁹ Il riferimento è agli avvisi pubblicati dalle regioni Umbria, Campania, Marche e Calabria, tutti disponibili sul sito: <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/>, nelle sezioni relative alle singole regioni. Sempre sul medesimo sito, e sempre nelle varie sezioni regionali, è poi possibile prendere visione dei Piani di integrazione presentati dalle regioni per la concessione dei fondi FAMI. Dagli stessi si deduce – sia per i piani regionali relativi all'Avviso FAMI 2016, che quelli appena menzionati concernenti il successivo Avviso 2018 – un coinvolgimento degli enti del Terzo settore costante ma variabile nella sua portata, con regioni che hanno visto l'instaurazione del partenariato con un numero ristretto di soggetti privati (per esempio, la regione Basilicata), e regioni che hanno coinvolto i soggetti *non profit* in modo più consistente, in tutte e quattro le azioni previste dagli

ste ipotesi, è un espresso richiamo al Codice del Terzo settore e, in particolare, al suo art. 55, con anche la menzione del fatto che “nella co-progettazione, l’organismo privato coprogettante afferente al Terzo settore è chiamato ad operare con l’Ente pubblico non più in termini di mero erogatore di servizi ma assume un ruolo attivo, a partire dalla progettazione degli interventi, mediante l’investimento di risorse proprie, per concorrere alla realizzazione degli stessi e alla migliore integrazione, coesione e tutela sociale di tutte le persone”¹¹⁰. Se ciò è conseguenza naturale della posteriorità di questi avvisi all’entrata in vigore del d.lgs. n. 117/2017, la nuova disciplina della coprogettazione e, più in generale, del Terzo settore non ha spinto le amministrazioni regionali verso un più pieno coinvolgimento del privato sociale rispetto a quello già prospettato negli avvisi del 2016, attestandosi sul già descritto modello “debole” e monoprocidentale di coprogettazione che – in nome di una maggiore celerità della procedura – rischia però di sacrificarne la piena realizzazione come un qualcosa di differente e aggiuntivo alla mera selezione del soggetto privato cui affidare l’erogazione del servizio.

Unica regione a distinguersi sembra essere la l’Emilia-Romagna che, pur non portandolo a pieno compimento, appare confermare la configurabilità del susposto modello “bifasico” con una procedura di coprogettazione a “competizione zero” collegata ma distinta da un successivo procedimento volto alla sola esternalizzazione del servizio¹¹¹. Attuando uno iato tra ideazione congiunta e affidamento dell’azione assistenziale, l’avviso in questione risulta esclusivamente diretto alla selezione del partner privato con cui elaborare il progetto da allegarsi al piano regionale per la candidatura all’accesso ai fondi FAMI, rimettendo l’individuazione del soggetto cui affidare in concreto l’erogazione del servizio a una procedura successiva all’approvazione ministeriale del progetto. Questo aspetto trova alcune conferme concrete nei contenuti stessi dell’avviso, come per esempio il fatto che la selezione del *partner* privato debba avvenire esclusivamente sulla base dei profili soggettivi dei candidati (*curriculum* dell’aspirante partner, sua capacità di *networking*, *curricula* del personale, ecc.), senza che sia domandata la presentazione di una proposta di progetto da sviluppare successi-

Avvisi FAMI nazionali (per esempio, la regione Piemonte). Ancora, sempre dai piani risulta che, anche in relazione all’Avviso multi-azione 2016 in cui erano previsti possibili spazi di cofinanziamento da parte degli operatori privati, questa possibilità di condivisione dei costi non è stata in concreto sfruttata dagli operatori economici, così evidentemente spingendo il Ministero, nel successivo Avviso 2018, a non considerare più tale eventualità, come già indicato nella precedente sezione di questo capitolo.

¹¹⁰ Il virgolettato si riferisce all’Avviso FAMI 2018 della regione Umbria (pp. 2-3), ma anche a quelli delle altre regioni hanno contenuti analoghi.

¹¹¹ Anche l’avviso in questione è accessibile online nella sezione dedicata alla regione Emilia-Romagna del portale governativo riguardante l’integrazione degli stranieri: <https://integrazione.migranti.gov.it/it/>.

vamente in forma congiunta, richiesta invece dalle altre regioni per un vaglio preventivo del servizio che i candidati vorrebbero offrire, in considerazione del fatto che, nel loro caso, la selezione del coprogettante e dell'erogatore è unica e coincidente¹¹². Ancora, nell'avviso dell'Emilia-Romagna vi è chiara menzione dell'assenza di retribuzione per la fase di coprogettazione¹¹³, a conferma di come il trasferimento di risorse pubbliche in capo al privato consegua solo dall'approvazione ministeriale e, dunque, dalla successiva fase di selezione dell'operatore privato affidatario del servizio.

In questo caso, dunque, vi è spazio per un'effettiva (e autonoma rispetto all'esternalizzazione) partecipazione del privato alle scelte amministrative di ideazione dell'intervento assistenziale, che possa assumere uno spettro più ampio di quello prospettabile in relazione agli altri avvisi regionali, trattandosi di una procedura specificamente preposta alla sola progettazione congiunta dell'intervento – e non anche all'affidamento del servizio –, al punto da precludere ogni disparità di trattamento conseguente a un'ampia evoluzione delle caratteristiche dello stesso in sede dialogata, pure considerato come l'individuazione dei candidati ammessi alla coprogettazione sia basata sulle loro caratteristiche soggettive e non sulla presentazione di una previa proposta progettuale¹¹⁴.

Ciò detto, non vanno taciute le possibili mancanze dell'avviso ora in analisi quanto alle caratteristiche della coprogettazione da esso desumibili. *In primis*, si ammette un solo operatore alla procedura di coamministrazione, reiterando quella prospettabile perdita di conoscenze e competenze offerte dal privato sociale che, invece, si sarebbe potuta evitare consentendo una partecipazione più ampia alla procedura dialogata. *In secundis*, la scelta di far accedere un unico soggetto alla coprogettazione e, allo stesso tempo, distinguere tale procedura da quella di affidamento non consente di assicurare una corrispondenza biunivoca tra i soggetti ammessi a coprogettare e quelli a cui viene consentito di partecipare alla procedura di selezione dell'affidatario finale del servizio (d'altronde, se questa corrispondenza ci fosse stata, si sarebbe tornati al modello adottato dalle

¹¹²In questo senso, dunque, si conferma quanto anticipato in via generale in tema di fissazione, da parte dell'amministrazione, dei criteri e delle modalità di individuazione dei soggetti ammessi alla coprogettazione, laddove si era sottolineato che un approccio a "gara zero" dovrebbe spingere a dare maggiore importanza alle caratteristiche soggettive degli enti *non profit* (quali le pregresse esperienze in attività di progettazione, organizzazione e gestione di servizi sociali analoghi a quello oggetto della procedura, il radicamento nel territorio, la dotazione di adeguate risorse da mettere a disposizione e integrare con quelle dell'ente pubblico, le pregresse collaborazioni con altri attori del welfare locale, ecc.), bilanciando il rilievo della proposta progettuale eventualmente richiesta, a fronte del fatto che il progetto di intervento dovrebbe essere oggetto di effettiva e ampia configurazione in sede di dialogo pubblico-privato. Vedasi, al riguardo, quanto detto nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3.

¹¹³ Art. 2 Avviso FAMI 2016 Emilia-Romagna.

¹¹⁴ Si rimanda a quanto detto nella precedente nota 103 di questo capitolo.

altre regioni e precedentemente analizzato, come semplice conseguenza del fatto che ci sia un solo soggetto ammesso alla coprogettazione). Permettere a più soggetti di prendere parte alla procedura di progettazione congiunta e conseguentemente, consentire agli stessi di “concorrere” nel successivo procedimento di esternalizzazione avrebbe ovviato a tale mancanza. Il rischio, in relazione all’avviso emiliano, è quello già più volte menzionato di disincentivare la partecipazione alla procedura di coprogettazione – che, come detto, avviene a titolo integralmente gratuito – privilegiando la condotta “attendista” di quegli operatori che aspettano che altri investano il proprio tempo e le proprie risorse nella coprogettazione, per poi candidarsi esclusivamente alla selezione ai fini dell’esternalizzazione.

4.1. (Segue): *il ruolo delle amministrazioni nella coprogettazione dei servizi FAMI*

Un secondo profilo, precedentemente sottolineato come di particolare interesse per un’analisi del procedimento di coprogettazione, è quello concernente il ruolo mantenuto in esso dall’amministrazione, in corrispondenza di una responsabilità per il perseguimento degli interessi sottesi all’organizzazione di un servizio sociale che, in prima battuta, rimane pur sempre imputabile all’amministrazione stessa.

Seguendo lo schema procedimentale tratteggiato in precedenza¹¹⁵, una prima mancanza riscontrabile nelle ipotesi dei servizi FAMI qui in analisi è quella conseguente all’assenza di una puntuale definizione delle modalità concrete di svolgimento della fase dialogata interna alla coprogettazione, che costituisce il cuore della stessa, non risultando specificato – né negli avvisi, né in autonomi regolamenti previamente adottati dalle amministrazioni regionali precedenti cui gli avvisi potrebbero fare rimando – in che modo pubblica amministrazione e partner del Terzo settore costruiscono congiuntamente le caratteristiche dell’intervento da realizzarsi successivamente. Si è già detto, infatti, che una chiara definizione dei ruoli delle parti, dei luoghi, delle tempistiche e degli argomenti di discussione, oltre a garantire una maggiore trasparenza della procedura in questione, ha assicurato – laddove implementata – una più efficace e informata partecipazione degli enti del privato *non profit* alle scelte dell’amministrazione, generando soluzioni effettivamente migliori e più innovative¹¹⁶. Nei casi in analisi,

¹¹⁵ Vedasi la sez. 3.1 del precedente capitolo 3.

¹¹⁶ Vedasi sempre quanto detto nella precedente sez. 3.1 del capitolo 3. Quello che viene sostanzialmente ripetuto in tutti gli avvisi è che la regione assume la qualità di Capofila nell’ambito della presentazione del progetto per l’ottenimento del finanziamento ministeriale, e per questo ad essa spettano “le funzioni di coordinamento, supervisione e controllo degli interventi”, nonché la promozione del “consolidamento della *governance* e l’integrazione tra candidature di servizi pubblici e del privato sociale, la complementarità tra servizi ed uso delle risorse derivanti da finan-

manca, dunque, ogni eventuale riferimento agli strumenti in base a cui avverrà il futuro confronto tra amministrazione ed enti *non profit*, con particolare riguardo alla possibilità di implementare tavoli tematici quali privilegiate arene di discussione nel cui contesto gli enti del Terzo settore possano convogliare le istanze e i bisogni sociali oltre che esporre le proprie soluzioni, frutto di competenze ed esperienze pregresse¹¹⁷.

Ciò posto, *nulla quaestio* invece sul rispetto delle due tappe iniziali del procedimento di coprogettazione, per come descritto in precedenza, concernenti la manifestazione della volontà dell'amministrazione di procedere a ideazione congiunta degli interventi assistenziali di integrazione dei non-cittadini e la pubblicazione della stessa ai fini di consentire l'effettiva e paritaria partecipazione dei soggetti interessati. Nei casi in analisi, alla delibera a coprogettare¹¹⁸ è infatti seguita la pubblicazione dei summenzionati avvisi, tramite cui l'amministrazione ha poi proceduto a delineare gli obiettivi generali e specifici dell'intervento, la durata e le caratteristiche essenziali dello stesso nonché i criteri e le modalità per l'individuazione degli enti partner¹¹⁹. Proprio la corretta definizione dei contenuti dell'avviso diventa un primo momento essenziale di esplicazione del ruolo dell'amministrazione nel procedimento di coprogettazione, risultando esso passaggio cardine per l'effettiva implementazione dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento che, come più volte menzionato, devono informare anche gli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore¹²⁰.

Prima di tutto, va evidenziato come le amministrazioni regionali, nei rispettivi avvisi FAMI, non abbiano particolarmente accentuato il grado di definizione *ex ante* delle caratteristiche dell'intervento di integrazione, attribuendo in tal

ziamenti pubblici comunitari, nazionali e regionali" (così, per esempio, gli Avvisi della regione Piemonte, all'art. 5). Questo dovrebbe confermare anche il ruolo delle amministrazioni regionali di "conduttrici" del dialogo con i soggetti privati, assicurando che esso avvenga in maniera informata, paritaria ed effettivamente indirizzata al perseguimento dell'interesse pubblico in questione, al di là di ogni dinamica "appaltatore vs fornitore" che indebitamente trasformerebbe la coprogettazione in una semplice occasione di negoziazione delle condizioni economiche della prestazione (in tema, vedasi M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, cit., p. 387 ss. e gli altri Autori richiamati alle note 100 e ss. del precedente capitolo 3).

¹¹⁷ Anche sui tavoli di coprogettazione, vedasi sempre la sez. 3.1 del precedente capitolo 3, oltre che la dottrina ivi citata tra cui, su tutti, L. CATALDI e F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, cit., p. 199 ss.

¹¹⁸ Un esempio di delibera a coprogettare è allegato al summenzionato Avviso FAMI 2016 della regione Basilicata, sempre disponibile nella relativa sezione regionale del sito <https://integrazioneemigranti.gov.it/it-it/>.

¹¹⁹ In questo senso, l'art. 55, comma 4, d.lgs. n. 117/2017.

¹²⁰ In materia, invece, il rinvio è a quanto detto soprattutto nella sez. 2 del precedente capitolo 3.

senso un ruolo chiave alla progettazione privata “autonoma” (ossia a quella da allegarsi all’istanza che, come si è detto e come si ripeterà a breve, costituisce criterio chiave di valutazione della candidature nella quasi totalità degli avvisi regionali FAMI) e alla successiva fase di progettazione congiunta. Quello che sostanzialmente fanno le regioni è ripetere, quali obiettivi delle prestazioni assistenziali regionali, le quattro azioni, gli obiettivi e le attività come già declinate all’interno degli Avvisi FAMI ministeriali 2016 e 2018, a loro volta reiterazione degli obiettivi fissati nel Piano nazionale FAMI 2014-2020¹²¹. Non mancano ipotesi in cui gli avvisi procedono a specificazione ulteriore, adattando le indicazioni provenienti dalle amministrazioni nazionali al contesto locale, ma si tratta sempre di fissazione di obiettivi di massima che poco aggiungono circa i contenuti concreti degli interventi¹²². Da qui, dunque, il maggiore spazio per l’apporto del privato sociale e per la progettazione congiunta, che deve però essere accompagnato da un attento ruolo di guida dell’amministrazione nel dialogo pubblico-privato, a garanzia dell’effettiva capacità dell’intervento così ideato di perseguire l’interesse pubblico all’integrazione dei migranti¹²³.

Particolare considerazione viene data, invece, ai requisiti minimi di partecipazione, in chiara manifestazione di un’attenzione, da parte delle amministrazioni regionali precedenti, per l’ammissione alla coprogettazione solo di soggetti

¹²¹ Vedasi, per esempio, l’art. 4 dell’Avviso FAMI 2018 della regione Calabria. Quanto ai contenuti degli Avvisi ministeriali e del Programma nazionale FAMI, si rinvia a quanto già descritto nella precedente sez. 3 di questo capitolo; basti qui il richiamo alle quattro azioni contenute negli Avvisi ministeriali che costituiscono le quattro principali linee di intervento FAMI in tema di integrazione: *i*) l’erogazione di servizi per il contrasto alla dispersione scolastica degli alunni stranieri; *ii*) lo svolgimento di attività per la promozione dell’accesso ai servizi in materia di alloggio, sanità, istruzione e ingresso nel mercato del lavoro; *iii*) l’implementazione di servizi di informazione e comunicazione istituzionale in favore degli stranieri; *iv*) l’erogazione di servizi per la promozione della partecipazione dei migranti alla vita pubblica e sociale.

¹²² Vedasi, per esempio, quanto disposto nell’art. 2 dell’Avviso FAMI 2016 della regione Basilicata laddove, individuata l’Azione ministeriale 02 “Promozione dell’accesso ai servizi per l’integrazione” quale l’ambito di intervento dell’iniziativa regionale, ribaditi l’obiettivo prioritario ad essa connesso (“facilitare e qualificare i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri attraverso l’organizzazione di un sistema integrato di servizi”) e gli interventi specifici volti ad attuarlo (es.: “interventi per migliorare l’offerta di servizi ai migranti, attraverso servizi informativi, di mediazione linguistica e culturale, di orientamento, ecc.”), come indicati a livello ministeriale, si procede poi all’individuazione di obiettivi specifici “rilevabili dall’analisi di contesto connessa all’esperienza maturata fino ad oggi sul territorio della regione Basilicata”, quali: “rafforzare servizi integrati territoriali, in abito socio sanitario e sociale in favore degli immigrati; facilitare la presa in carico del cittadino di Paese Terzo in relazione al suo bisogno; intercettare gruppi target specifici in condizioni di isolamento territoriale [...]”.

¹²³ Anche in questo caso si rimanda a quanto detto nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3, in particolare in relazione alla nota 87 e agli Autori ivi citati, tra cui C. GUIDETTI, *Livelli e fasi di coprogettazione*, in U. DE AMBROGIO e C. GUIDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, cit., p. 72 e M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, cit., p. 173.

che effettivamente condividono il fine di cura del pubblico interesse all'integrazione dei migranti e che siano capaci di fornire un apporto adeguato tanto in sede di ideazione degli interventi, quanto in sede di realizzazione degli stessi. Si richiedono, pertanto, sia requisiti costitutivi – come la chiara finalità dell'assenza di lucro risultante da statuto e atto costitutivo; un oggetto sociale compatibile con le finalità specifiche dell'Avviso; ma anche l'iscrizione al Registro delle Associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, di cui all'art. 42 del TUI¹²⁴ – sia requisiti esperienziali – come, per esempio, la previa esperienza in interventi connessi alle tematiche migratorie o la partecipazione a progetti europei, nazionali e locali, sempre rivolti a beneficio dei non-cittadini, in qualità di soggetto promotore o partner¹²⁵ – sia requisiti di onorabilità – come il non essere incorsi in alcuno dei motivi di esclusione indicati all'art. 80 d.lgs. n. 50/2016, il non essere stati condannati per aver tenuto condotte discriminatorie ai sensi degli artt. 43 e 44 TUI, nonché il rispetto degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari in caso di assegnazione di risorse pubbliche¹²⁶.

Si conferma, dunque, quanto già detto circa la possibilità che gli avvisi di partecipazione alla coprogettazione diventino occasione per “separare il grano dal loglio”¹²⁷, senza che gli strumenti di coinvolgimento del privato sociale all'azione amministrativa diventino necessariamente occasione di cattiva amministrazione (quanto meno maggiori e più frequenti di quanto accada nell'ambito di applicazione della disciplina appalti; come appena visto, d'altro canto, nel definire gli attributi di onorabilità richiesti per la partecipazione alla procedura di

¹²⁴ Così, *ex pluribus*, gli Avvisi FAMI 2016 delle regioni Lazio, Basilicata ed Emilia-Romagna e gli Avvisi FAMI 2018 delle regioni Umbria e Campania, in cui è chiara la suddivisione dei requisiti nelle differenti categorie. L'iscrizione al registro *ex art. 42 TUI* è espressamente indicata tra i requisiti soggettivi dagli Avvisi della regione Piemonte (art. 7) e dall'Avviso della regione Lazio (il quale, in alternativa, richiede l'iscrizione ai registri regionali degli organismi senza fini di lucro), mentre le altre regioni spesso domandano l'iscrizione al registro *ex art. 42 TUI* o ai registri del Terzo settore nella previsione dedicata all'individuazione dei soggetti ammessi alla candidatura (vedasi, per esempio, l'art. 3 del succitato Avviso della regione Umbria, dove si circoscrive la partecipazione ad Enti del Terzo settore di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 117/2017 iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore o, nelle more di attivazione dello stesso, ad uno dei registri del privato sociale previamente operanti; nello stesso senso, anche l'art. 3 dell'Avviso FAMI 2018 della regione Marche).

¹²⁵ Vedasi, in questo senso, l'art. 7 degli Avvisi FAMI 2016 della regione Piemonte e l'art. 6 dell'Avviso FAMI 2016 della regione Lazio.

¹²⁶ Vedasi, sempre come esempio, l'art. 7 degli Avvisi FAMI 2016 della regione Piemonte. Altre regioni aggiungono poi un requisito di capacità economica, quale la presentazione di una lettera di referenze resa da parte di un istituto bancario, dalla quale emerga la correttezza e la puntualità del candidato nell'adempimento degli impegni assunti con l'istituto (*ex pluribus*, gli Avvisi FAMI 2016 delle regioni Lazio, Basilicata ed Emilia-Romagna).

¹²⁷ Questa espressione, riconducibile alle Linee guida governative per la Riforma del Terzo settore adottate in vista della successiva elaborazione del d.lgs. n. 117/2017, è già stata menzionata nella nota 91 del precedente capitolo 3, cui si fa di conseguenza rinvio.

progettazione congiunta, le amministrazioni regionali fanno generalmente rinvio ai requisiti fissati dall'art. 80 d.lgs. n. 50/2016 sostanzialmente equiparando – sotto questo profilo – le condizioni di accesso alle procedure “solidali” e “pro-concorrenziali”).

Quanto ai criteri di valutazione, si è già menzionato il peso – spesso eccessivo – attribuito alla proposta progettuale dei candidati rispetto alle loro qualità soggettive e organizzative (esperienze precedenti, radicamento territoriale, risorse disponibili, ecc.), non pienamente corrispondente al fine di una procedura che dovrebbe essere quello di definizione congiunta pubblico-privata dell'intervento, ma conseguente alla scelta – adottata sostanzialmente da tutte le regioni analizzate, esclusa l'Emilia-Romagna – di condensare in un unico momento la selezione del soggetto con cui coprogettare e a cui esternalizzare l'intervento assistenziale¹²⁸. Al di là di ciò, la specifica puntualizzazione dei criteri di valutazione delle candidature riscontrabile negli avvisi in analisi è espressione di una corretta condotta da parte delle amministrazioni regionali in termini di perseguimento dei principi di trasparenza, partecipazione, imparzialità e parità di trattamento nel contesto delle procedure di coprogettazione FAMI. Principi che trovano ulteriore attuazione nella precisazione, sempre all'interno di tutti gli avvisi, di aspetti quali le modalità e i termini di presentazione delle candidature, i requisiti di ammissibilità formale delle stesse, le modalità di composizione della commissione incaricata alla valutazione delle proposte, la formulazione della graduatoria e le forme di pubblicazione dell'avviso.

In queste e in altre previsioni è innegabile che le amministrazioni regionali deroghino (legittimamente, come conseguenza dell'esaminato quadro di riferimento nazionale e sovranazionale) ad alcune delle puntuali disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici e preposte al perseguimento dei medesimi principi appena menzionati: per esempio, le indicazioni in materia di individuazione dei componenti delle commissioni di valutazione contenute negli avvisi regionali FAMI sono ben più blande rispetto alle articolate previsioni dell'art. 77 d.lgs. n. 50/2016¹²⁹. Ciò posto, non è detto che, anche qualora non si fosse

¹²⁸ Vedasi, per esempio, i 50 punti sui 100 complessivi attribuiti alla qualità della proposta progettuale nell'Avviso FAMI 2016 della regione Lazio. Più ragionevoli sono i 20 punti su 100 previsti dall'Avviso FAMI 2016 della Basilicata, così da fare spazio a più ampi margini di valorizzazione del *curriculum* dell'organismo proponente e delle sue capacità organizzative, in termini di coinvolgimento del territorio e di professionalità messe a disposizione nell'ambito dell'intervento.

¹²⁹ Vedasi l'art. 6 dell'Avviso FAMI 2016 della regione Basilicata, dove ci si limita ad affermare che “La verifica dei requisiti formali e la valutazione di merito sulle candidature pervenute sarà effettuata da una commissione istituita presso il Dipartimento Politiche della Persona e composta da tre dipendenti interni all'Amministrazione regionale, che verranno nominati dopo la scadenza del termine per il ricevimento delle candidature fissato dal presente avviso regionale”. La stessa previsione è contenuta anche negli altri avvisi, come per esempio negli Avvisi FAMI 2018 delle regioni Campania e Umbria. Di ben altra portata sono i requisiti *ex art.* 77 del Codice dei contratti pubblici, che vanno dalla scelta dei commissari fra gli esperti iscritti ad appositi albi tramite pub-

optato per l'implementazione degli strumenti di cui al Titolo VII del Codice del Terzo settore, ma – precludendo ogni spazio di coamministrazione – si fosse ricorso alla sola esternalizzazione in base al Codice dei contratti, queste previsioni avrebbero trovato applicazione. Al di là di ogni ragionamento sul collocamento sopra o sotto soglia dei singoli interventi, infatti, bisogna ricordare che proprio l'affidamento dei servizi sociali comporta l'applicabilità della già descritta disciplina appalti alleggerita, tale da non imporre l'attuazione necessaria di tutti gli istituti previsti dal d.l. n. 50/2016 (tra cui, appunto, lo stesso art. 77 ultimo menzionato)¹³⁰.

Ancora, la mancata concretizzazione delle puntuali previsioni del Codice sui contratti pubblici, espressive dei principi di trasparenza, partecipazione, imparzialità e parità di trattamento, in seno alle procedure regionali FAMI non significa che l'amministrazione non sia comunque tenuta a garantire il rispetto di tali principi assicurando l'applicazione analogica di alcune regole formati proprio nell'ambito della contrattualistica pubblica. Per esempio, si sono espressi in questo senso i giudici amministrativi, riconoscendo una violazione dei principi di trasparenza e imparzialità in relazione a una procedura FAMI regionale in cui un funzionario aveva rivestito la qualifica di responsabile unico del procedimento, di presidente della commissione valutatrice, nonché di soggetto proponente l'indizione della procedura selettiva e della nomina dei componenti della commissione, ciò in base alla regola generale – ad oggi riconducibile a quanto disposto dall'art. 77, comma 4, d.l. n. 50/2016 – per cui chi ha redatto la *lex specialis* non può essere componente della commissione giudicatrice¹³¹.

Infine, considerate la peculiarità dei servizi di integrazione, le scelte dell'amministrazione di derogare alle previsioni della disciplina appalti, chiaramente preposte al soddisfacimento dei principi più volte richiamati, non appaiono inevitabilmente irrazionali. Si consideri, per esempio, il fatto che la pubblicazione degli avvisi regionali sia avvenuta in genere solo tramite i siti delle regioni, e dunque non nel rispetto delle regole più "partecipative" previste dal Codice dei contratti pubblici, oppure che in alcuni casi si sia chiesta agli enti del Terzo settore, quale requisito per l'ammissione alla gara, la disponibilità di una sede ope-

blico sorteggio, all'espressa incompatibilità del ruolo di commissario con altre funzioni o incarichi tecnico-amministrativi relativamente al contratto oggetto della gara.

¹³⁰ In materia si rimanda a quanto detto nella sez. 2.1 del precedente capitolo 2. Come affermato in quella sede, riprendendo quanto attestato dal Consiglio di Stato con il parere n. 782/2017 cit., le modifiche del 2017 all'art. 142 del d.lgs. n. 50/2016 hanno escluso – per una serie di servizi assistenziali, ivi inclusi quelli di assistenza ai non-cittadini – la necessità di dare applicazione alle previsioni in materia di commissari di gara esterni (artt. 77 e 78), di limitazioni al ricorso alla procedura competitiva con negoziazione (art. 59), di avvalimento (art. 89), di garanzie (artt. 93 e 103), di informazioni a candidati e offerenti (art. 76), di verifica delle offerte anomale (art. 97), di subappalto (art. 105), nonché tutta la disciplina sulla fase di esecuzione del contratto.

¹³¹ Così la già citata sentenza TAR Sicilia-Catania, sez. I, n. 2377/2019.

rativa nel territorio della regione¹³². Tutti elementi sicuramente connessi alla dimensione “locale” dei servizi in questione, ossia all’esigenza della conoscenza delle caratteristiche della società e del fenomeno migratorio negli specifici contesti regionale e locale, non solo per una migliore erogazione del servizio, ma anche per un’effettiva, informata e profittevole partecipazione alla progettazione congiunta con l’amministrazione, essendo proprio la vicinanza al problema alla cui risoluzione si è coinvolti uno dei requisiti chiave dell’amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva¹³³.

Detto ciò, si tratta indubbiamente di limitazioni “territoriali” che sono state in più occasioni considerate incompatibili con la disciplina concorrenziale¹³⁴,

¹³² Art. 7 Avvisi Piemonte.

¹³³ Si rimanda a quanto detto in materia nella sez. 3 del primo capitolo.

¹³⁴ Posizione contraria ai requisiti di localizzazione della sede legale dell’operatore economico nel contesto territoriale in cui dovrà essere svolto il servizio è espressa, in primo luogo, dalla delibera Anac n. 32/2016, che vi ravvisa una violazione dei principi di parità di trattamento e eguaglianza tra i possibili candidati, oltre che una violazione del principio di libera circolazione delle persone e delle cose, nonché una limitazione del diritto di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la propria professione. Secondo l’Autorità, ciò che si può ammettere, al massimo, è la richiesta di dimostrazione della conoscenza del territorio di riferimento, tanto per consentire la partecipazione alla procedura di selezione, quanto come criterio di valutazione dell’offerta comportante l’assegnazione di un punteggio ulteriore, ma solo quando questo sia giustificato dalla particolare natura della prestazione da erogarsi (p. 18). Tale posizione è stata anticipata e ha trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale; vedasi C. Cost., 22 dicembre 2006, n. 440 ed, *ex pluribus*, TAR Toscana, sez. III, 28 marzo 2020, n. 371; TAR Lazio-Roma, sez. II-ter, 21 novembre 2017, n. 11517; Cons. Stato, sez. V, 13 giugno 2012, n. 3469; TAR Sicilia-Catania, sez. III, 18 febbraio 2009, n. 371, TAR Sicilia-Palermo, sez. III, 21 giugno 2007, n. 1682. Si noti, però, che queste controversie hanno spesso riguardato ipotesi di appalti di lavori (es.: costruzione di una struttura per attività sportive) o di fornitura di beni (es.: fornitura di giunti e terminali in media tensione), in relazione ai quali la vicinanza e la conoscenza del territorio e della comunità locale non dovrebbero necessariamente assumere una particolare rilevanza ai fini del soddisfacimento del pubblico interesse. Laddove invece le controversie hanno riguardato l’externalizzazione di servizi sociali (per esempio, TAR Sicilia, n. 371/2009), è vero che i giudici hanno affermato che “la rilevanza che le finalità solidaristiche intese a fronteggiare e risolvere situazioni di disagio di fasce deboli della popolazione assumono nella materia *de qua*, con particolare riferimento alla conoscenza dei bisogni e delle condizioni di vita legate all’ambiente ed al territorio, non può giungere al punto da costituire fattore di discriminazione delle imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, contrario al principio di eguaglianza; anche un’impresa non legata al territorio di riferimento ben può essere in grado, per capacità organizzative, strutture adeguate e mezzi, per esperienza, formazione e qualificazione del personale, di eseguire il servizio con tutta l’attenzione necessaria ai problemi ed alle circostanze legate a specifiche condizioni ambientali”. Tuttavia, è altrettanto vero che tali considerazioni hanno riguardato ipotesi di limitazione alla partecipazione alla gara legate alla presenza, nell’ambito territoriale di interesse, della sede legale dell’operatore economico privato: sede legale riconosciuta dai giudici come mero centro burocratico di un’impresa, incapace di costituire in alcun modo indice di un servizio di migliore qualità, mentre gli stessi giudici hanno poi ammesso, con le dovute cautele (come un obbligo di motivazione rafforzato circa l’introduzione di tale requisito), l’eventuale razionalità di limiti alla partecipazione alla gara connessi alla localizzazione della sede operativa dell’impresa (sulla possi-

ma che non solo paiono tollerabili alla luce delle indicazioni contenute nelle direttive europee in relazione all'esternalizzazione dei servizi sociali¹³⁵, ma che non sembrano nemmeno ingiustificate in procedure in cui le esigenze di pubblicità e parità di trattamento debbano essere – nei limiti dell'accettabile – bilanciate con quelle di un pieno e attivo coinvolgimento del privato sociale, e quindi della società civile, sin dalla fase di progettazione congiunta dei servizi.

In conclusione, lo sguardo ai servizi di integrazione FAMI ha dimostrato l'ammissibilità, *in primis* sulla base della disciplina europea e, conformemente ad essa, anche a livello nazionale, di un effettivo e concreto margine di scelta per le amministrazioni tra il ricorso a un'esternalizzazione degli interventi assistenziali volti all'integrazione dei migranti basata sulle regole della contrattualistica pubblica, oppure l'utilizzo di differenti strumenti, la cui matrice solidale e sussidiaria trovi espressione nel possibile accompagnamento delle procedure puramente volte all'affidamento del servizio con momenti di dialogo pubblico-privato possibilmente indirizzati alla costruzione condivisa degli interventi di integrazione.

Quando dal piano delle previsioni astratte si passa alla loro implementazione concreta, si vede però come il costante riferimento alla coprogettazione non sia corrisposto all'attuazione di procedure capaci di dare piena espressione alle potenzialità dell'istituto quale strumento di amministrazione condivisa. Ancora troppo spesso viene attuato nella sua forma "debole", in cui il momento dialogato fatica a conquistare piena autonomia dalla procedura di selezione dell'affidatario dell'erogazione della prestazione materiale, con una serie di conseguenze che limitano in negativo la plausibile portata dell'apporto privato alle scelte amministrative e, dunque, sacrificano il processo di responsabilizzazione e coinvolgimento della società civile nei percorsi di integrazione del non-cittadino. Spiragli per un differente e più partecipato approccio sono comunque ravvisabili – il caso è quello dell'Avviso FAMI 2016 dell'Emilia-Romagna, pur con le sue innegabili imperfezioni –, ma uno sforzo verso una più completa attuazione degli strumenti di coamministrazione che sia espressiva della loro rinnovata natura, come trapelante dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, sembra ancora necessario.

Dall'altra parte, le amministrazioni regionali – pur sempre peccando nella puntualizzazione delle modalità di svolgimento della fase dialogata – sembrano

bile rilevanza da attribuirsi alla localizzazione della sede operativa ai fini dell'affidamento di un servizio, vedasi anche TAR Piemonte, sez. I, 16 luglio 2019, n. 811).

¹³⁵ Il riferimento è, in primo luogo, al già menzionato Considerando 114 della dir. UE n. 2014/24, che ammette come "Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici". Riguardo agli ulteriori contenuti della dir. UE n. 2014/24 in materia di affidamento dei servizi sociali, si rimanda a quanto detto nella sez. 2.1 del precedente capitolo 2.

avere sufficientemente adempiuto al loro ruolo di garanti dei principi di imparzialità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, che devono sempre e comunque caratterizzare queste procedure, pur sfruttando i margini di elasticità concessi dalla fuoriuscita degli interventi FAMI dal campo di applicazione della disciplina sulla contrattualistica pubblica. Fuoriuscita che ha consentito di adeguare le procedure di individuazione dei partner privati alle caratteristiche delle prestazioni assistenziali in oggetto e, prima ancora, alla natura solidale degli operatori coinvolti, per esempio ricorrendo a forme di pubblicità delle procedure che agevolano la partecipazione di enti radicati nel tessuto sociale destinatario dei servizi di integrazione, oppure limitando la definizione *ex ante* delle caratteristiche degli interventi e rimettendo la stessa alla costruzione congiunta con operatori del Terzo settore.

CAPITOLO VI

LA COPROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI DI INTEGRAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO

SOMMARIO: 1. Il Terzo settore nel Sistema di Accoglienza e Integrazione. – 2. La natura del rapporto tra ente locale ed ente attuatore: l’iniziale opzione tra strumenti “pro-concorrenziali” e “solidali”. – 2.1. (*Segue*): la stretta in favore della disciplina dei contratti pubblici: una soluzione non inevitabile. – 3. Le posizioni delle amministrazioni locali: le scelte in favore della sola esternalizzazione pro-concorrenziale. – 3.1. (*Segue*): e i tentativi di implementare momenti di amministrazione condivisa con il Terzo settore. – 4. Il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinari: una conferma *a contrario* del rilievo dell’amministrazione condivisa nei processi di integrazione.

1. *Il Terzo settore nel Sistema di Accoglienza e Integrazione*

Ulteriore spazio di possibile coinvolgimento del Terzo settore nella progettazione e nell'erogazione dei servizi di integrazione dei non-cittadini è dato dal ben noto Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), qui in considerazione quale meccanismo di “seconda accoglienza”, ossia di raccordo tra la prima assistenza dei migranti giunti sul territorio nazionale per motivi di carattere umanitario e l'avvio del loro tragitto di inclusione sociale. L'analisi dell'istituto, nelle plurime forme e denominazioni che ha assunto nel corso degli ultimi vent'anni (SPRAR, SIPROIMI e, ora, SAI), è già stata succintamente avviata in precedenza, laddove si è dato luogo a una rapida ricognizione della sua *ratio* e della tipologia di prestazioni in esso ricomprese¹, così da consentire di concentrare l'attenzione, nelle prossime pagine, sul ruolo che la società civile – sempre e soprattutto rappresentata dagli enti del *non profit* – ha giocato e gioca all'interno di questo strumento di integrazione.

Che si tratti di un ruolo chiave, d'altra parte, trova sostanzialmente conferma nelle riflessioni scientifiche che hanno già affrontato l'argomento, tutte concordi nel riconoscere al privato sociale il merito di aver consentito l'avvio e di permet-

¹ Si rimanda a quanto detto nella sez. 2 del precedente capitolo 4, in particolare in relazione alla nota 22, oltre all'ampia dottrina ivi richiamata che ha analizzato il sistema qui in considerazione.

tere la perpetuazione di questo strumento di inclusione dello straniero nelle comunità di accoglienza². Così, analogamente a quanto si è detto nel primo capitolo dove si è riflettuto in generale sul ruolo del Terzo settore nell'affermazione dell'interesse pubblico all'integrazione dei migranti e nella fornitura dei servizi indirizzati a soddisfarlo, anche nella specifica ipotesi qui in analisi si è assistito a una iniziale fase "pionieristica" (anni Ottanta), in cui gli interventi di assistenza ai richiedenti protezione internazionale erano sostanzialmente frutto dell'esclusiva azione sussidiaria svolta da organizzazioni del Terzo settore³. Nella fase successiva si è invece avverato un graduale processo di istituzionalizzazione di questi interventi, accompagnato da una crescente definizione delle sfere di competenza delle pubbliche autorità e del privato sociale, manifestazione effettiva dalla progressiva elevazione dell'integrazione degli stranieri al rango di interesse pubblico.

Tappe centrali di questo processo di istituzionalizzazione sono state l'avvio del progetto "Azione comune" (1999-2000), in cui attori pubblici e attori *non profit* hanno cooperato per l'attuazione di percorsi di assistenza in favore (prima) dei profughi kosovari (e poi di rifugiati di tutte le nazionalità)⁴, e il successivo avvio del Programma Nazionale Asilo (PNA), tramite cui si sono gettate le basi sostanziali per la nascita, nel 2002, del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Nell'ottica di creare un sistema integrato e diffuso sul territorio, si è dato vita, nel PNA, a un meccanismo a "due livelli" in cui il ruolo di perno essenziale era giocato dalle amministrazioni comunali che, se da un lato dialogavano con le amministrazioni centrali nell'ambito della pianificazione degli interventi e, soprattutto, dell'accesso ai fondi per la loro realizzazione, a livello locale intessevano rapporti con gli altri enti pubblici e con le organizzazioni

²Vedasi F. Campomori, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, cit., p. 5 ss.; E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, cit., p. 1693 ss.; F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 306 ss.

³Così F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, cit., p. 307 ss., che a sua volta rinvia a T. CAPONIO e F. PASTORE, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, 2004, online: <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/anci-asilo.pdf>.

⁴Per una ricognizione del progetto "Azione comune", vedasi Azione Comune 2000, *Rapporto finale*, 2001, online: <http://web.tiscali.it/azione-comune/>, nonché le schede realizzate al riguardo da Asgi – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, disponibili online: <http://brigliuglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html> (per il 1999) e <http://brigliuglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2000/giugno/azione-comune.html> (per il 2000). I report evidenziano i numerosi esponenti della società civile coinvolti, dai soggetti *stricto sensu* del Terzo settore (su tutti, il Consiglio Italiano per i Rifugiati, capofila del progetto) alle organizzazioni sindacali. Vedasi anche T. CAPONIO e F. PASTORE, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, cit., p. 8.

del Terzo settore operanti sul territorio, per la progettazione e la realizzazione delle azioni assistenziali⁵.

Punto di arrivo, dunque, si è avuto con l'art. 32 legge n. 189/2002, il quale ha inserito l'art. 1-*sexies* nel d.l. n. 416/1989, appunto introducendo lo SPRAR, sulla scorta dell'esperienza del Piano Nazionale Asilo. Quanto ai contenuti della previsione normativa appena menzionata, ciò che qui rileva è come essa non preveda alcun riferimento esplicito al ruolo che i soggetti del Terzo settore possono avere nell'attuazione di questo sistema di seconda accoglienza. Per lungo tempo, infatti, tale coinvolgimento è stato semplice espressione di una prassi affermatasi sin dal PNA: ai fini della presentazione dell'istanza per l'assegnazione da parte del Ministero dei finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i Servizi dell'asilo (FNPSA)⁶, i comuni erano (e sono) chiamati a produrre un proprio progetto di attuazione dei servizi SPRAR/SAI, per la cui formulazione (così come per la successiva implementazione) si sono spesso rivolti (e si rivolgono tuttora) a enti del Terzo settore, ritenendo l'instaurazione di questa *partnership* il metodo più efficiente e meglio capace di definire e soddisfare le esigenze dei beneficiari ultimi dei servizi, proprio grazie all'*expertise* storicamente acquisita dal privato sociale nell'assistenza agli stranieri.

Dunque, analogamente a quanto già visto per i servizi di integrazione FAMI, anche ai fini dell'implementazione dei servizi SPRAR/SAI si è fatto ricorso a un procedimento complesso e plurifasico, conseguenza anche della pluralità di soggetti – pubblici e privati – coinvolti: un primo momento è quello di elaborazione del progetto SAI da parte del comune, possibilmente in collaborazione con uno o più enti del Terzo settore, cui segue la sottoposizione dell'istanza – con allegato il progetto – all'amministrazione centrale che, in caso di riscontro positivo, erogherà i fondi FNPSA all'amministrazione locale la quale, a sua volta, proce-

⁵T. CAPONIO e F. PASTORE, *op. ult. cit.*, p. 12 ss. Sulle prime fasi e sull'evoluzione storica del sistema di accoglienza e integrazione, vedasi anche M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 2 ss. (spec. p. 5 ss.) e F. BIONDI DAL MONTE, *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza*, in J. WOELK, F. GUELLA e G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, cit., p. 75 ss. (spec. p. 81 ss.).

⁶La presentazione delle istanze, inizialmente, avveniva a seguito di bando emanato annualmente dal Ministero dell'Interno, seguendo l'indirizzo avviato nell'ambito del PNA con la pubblicazione dell'"invito pubblico rivolto ai comuni a presentare proposte per il finanziamento di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati", sulla Gazzetta Ufficiale 20 marzo 2001, n. 66. Ad oggi, come testimoniano le modifiche all'art. 1-*sexies* legge n. 39/1990 e come specificato dall'art. 7 d.m. 18 novembre 2019, non vi è più pubblicazione del bando, ma la possibilità per gli enti locali di presentare istanza di ammissione al sistema SAI nell'ambito di due finestre temporali di novanta giorni l'una, entrambe successive alla pubblicazione di una apposita comunicazione (la prima entro il 30 giugno, la seconda entro il 31 dicembre) da parte del Ministero dell'Interno, sul proprio sito internet.

derà all'implementazione del progetto affidandone l'esecuzione (e i finanziamenti) a un operatore privato⁷. Anche in questo caso, quindi, sembra essersi creato un contesto estremamente favorevole per la realizzazione del modello di coprogettazione "forte" proposto nelle precedenti pagine, in cui il privato sociale – mosso da spinte solidaristiche – possa essere coinvolto in un procedimento diretto esclusivamente alla formazione condivisa delle scelte pubbliche in materia di ideazione dei (migliori) servizi di integrazione rivolti ai migranti, i quali saranno solo successivamente oggetto di procedure comparative volte alla selezione dell'operatore cui verrà affidata l'erogazione materiale degli interventi.

D'altra parte, la prassi del coinvolgimento dei privati negli interventi SPRAR/SAI è stata oggetto di una graduale formalizzazione, attraverso il suo riconoscimento all'interno dei diversi decreti ministeriali, succedutisi nel tempo, con cui l'amministrazione centrale ha definito le modalità di accesso, da parte degli enti locali, ai finanziamenti FNPSA e le linee guida per il funzionamento del Sistema di Accoglienza e Integrazione stesso. Così, all'iniziale assenza di riferimenti espliciti⁸, segue un primo ingresso, "in punta di piedi", degli operatori privati all'interno del d.m. 22 luglio 2008 laddove, nell'ambito dell'articolo disciplinante le cause di inammissibilità delle istanze di finanziamento, si inserisce – tra parentesi e come affermazione incidentale – che i servizi in questione possono essere oggetto di affidamento direttamente alle strutture amministrative dell'ente locale ovvero ad un "ente attuatore"⁹.

Definitiva consacrazione della possibilità di coinvolgimento nei servizi SPRAR/SAI di soggetti terzi rispetto all'amministrazione comunale si è avuta

⁷ Sul ruolo centrale degli enti locali, quali perno attorno a cui ruota l'intero sistema, vedasi S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"?*, in J. WOELK, F. GUELLA e G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, cit., p. 168 ss.

⁸ Nessun riferimento al possibile coinvolgimento di un soggetto, terzo rispetto al Comune, nella progettazione e nell'attuazione dei servizi SPRAR è contenuta nel d.m. 28 novembre 2005. Il successivo d.m. 27 giugno 2007, di modifica del decreto del 2005, continua a non avere alcun riferimento espresso a soggetti terzi coinvolti nella progettazione e nell'esecuzione degli interventi all'interno del corpo normativo, ma nell'Allegato C, in materia di cofinanziamento degli interventi, si fa menzione del fatto che la copertura dei costi non inclusi nei finanziamenti FNPSA può essere posta a carico dell'Ente locale responsabile del progetto oppure dell'"eventuale Ente gestore o anche [di] Enti partners indicati nel progetto". In questo modo, dunque, si inizia a dare menzione della sopradescritta prassi di partecipazione privata agli interventi SPAR/SAI.

⁹ Art. 4 d.m. 22 luglio 2008: "Sono inammissibili: [...] d) le domande di partecipazione alla ripartizione del Fondo riferiti a servizi non operativi dal mese di gennaio dell'anno immediatamente successivo a quello di presentazione della domanda. (In proposito si precisa che l'operatività dei servizi presuppone l'affidamento degli stessi alle strutture amministrative dell'ente locale ovvero ad un ente attuatore)". Nello stesso decreto, la figura dell'ente attuatore fa ulteriore comparsa nel successivo art. 12 che, disciplinando le variazioni del servizio finanziato, preclude la sua novazione in corso di erogazione del servizio, in quanto l'idoneità dell'ente attuatore costituisce uno degli elementi oggetto di valutazione ai fini della concessione dei finanziamenti stessi.

solo con il d.m. 10 agosto 2016¹⁰, il quale dedica due articoli *ad hoc* al tema (artt. 6 e 21), riconoscendo espressamente che “[p]er la realizzazione dei servizi di accoglienza integrata indicati dalle presenti linee guida l’ente locale proponente può avvalersi di uno o più enti attuatori” (art. 6). Ciò posto, si richiede che questi operatori siano in possesso di una specifica esperienza in materia di assistenza ai migranti¹¹ e, a fronte della centralità degli enti attuatori per l’effettivo soddisfacimento delle esigenze dei beneficiari ultimi del servizio, si richiede apposita autorizzazione rilasciata dall’amministrazione centrale per la loro variazione in relazione a progetti già finanziati dal FNPSA e ancora in corso di svolgimento¹². Analoga impostazione è stata sostanzialmente mantenuta dal d.m. 18 novembre 2019, attualmente vigente¹³, il quale, se da un lato fa venire meno l’obbligo di autorizzazione in caso di variazione dell’ente attuatore, dall’altro ne conferma il ruolo essenziale prevedendo una serie di ipotesi in cui eventi attinenti questo soggetto possono comportare la decadenza o la revoca dei finanziamenti¹⁴.

Quello che non si è mai precisato in nessuno di questi decreti, d’altra parte, è la natura degli operatori privati, lasciando così aperto tanto a soggetti *for profit*,

¹⁰In realtà, anche il precedente d.m. 30 luglio 2013 conteneva maggiori riferimenti agli enti attuatori rispetto al testo del 2008, pur non avendo una disposizione normativa specificamente a loro dedicata. Così, disciplinando la procedura di presentazione della domanda, si affermava la possibilità dell’ente locale di produrre dichiarazione di avvalersi di uno o più enti attuatori con pluriennale esperienza in materia di accoglienza dei migranti (art. 3, comma 1), oppure il costo del personale dell’ente attuatore assumeva rilievo ai fini della determinazione dei punteggi delle domande di partecipazione al fondo (art. 9) o, ancora, si ribadiva l’impossibilità di procedere a variazione dell’ente attuatore successivamente alla concessione dei finanziamenti (art. 11).

¹¹Art. 21, comma 2, d.m. 10 agosto 2016: “Gli enti attuatori devono possedere una pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico di richiedenti/titolari di protezione internazionale, comprovata da attività e servizi in essere, al momento della presentazione della domanda di contributo, nonché, nel caso di servizi di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, dimostrare la pluriennale e comprovata esperienza nella presa in carico di tale tipologia di soggetti”. I commi successivi dell’articolo disciplinano, invece, le ipotesi di enti attuatori operanti nell’ambito di consorzi, associazioni temporanee di impresa, associazioni temporanee di scopo e raggruppamenti temporanei di impresa.

¹²Art. 22 d.m. 10 agosto 2016.

¹³Vedasi art. 10 d.m. 18 novembre 2019.

¹⁴Artt. 45 e 46 d.m. 18 novembre 2019. Il primo prevede la decadenza dal finanziamento nel caso in cui il progetto presentato dall’ente locale indichi la volontà di esternalizzare i servizi a un soggetto terzo, ma la procedura di selezione non si sia ancora svolta né venga avviata entro sessanta giorni dall’ammissione al finanziamento. Ancora, la decadenza opera in caso di annullamento degli atti della procedura di selezione dell’ente attuatore, in assenza di avvio di nuova procedura di selezione entro i successivi sessanta giorni. L’art. 46, invece, prevede la revoca del finanziamento in caso di “gravi violazioni nelle procedure di affidamento agli enti attuatori dei servizi finanziati, accertate con sentenza passata in giudicato, ovvero all’esito delle procedure di controllo”.

quanto a soggetti *non profit*. Se conferma di questa possibile apertura si avrà nelle prossime pagine, nell'ambito dell'analisi di casi concreti di procedimenti SAI, i caratteri della "retribuzione" ammessa per il soggetto erogatore finiscono per limitare – ma non escludono – la partecipazione di organizzazioni il cui scopo principe sia quello della realizzazione di un utile. Infatti, come da ultimo confermato nel "Manuale unico per la rendicontazione", a cui il d.m. 18 novembre 2019 fa costante rinvio¹⁵, ad essere finanziabili sono solo le spese effettivamente sostenute, documentate e rendicontate, così da garantire "l'esclusione di lucro dell'attività svolta"¹⁶. D'altro canto, altre finalità, non di lucro immediato, potrebbero spingere i soggetti *stricto sensu* economici a partecipare, come per esempio l'acquisizione di un'esperienza "monetizzabile" tramite la partecipazione a successivi bandi relativi a servizi per cui margini di utile siano ammessi¹⁷, ma sicuramente gli enti del Terzo settore continuano ad essere *partner* privilegiati nella realizzazione dei progetti SAI¹⁸.

2. La natura del rapporto tra ente locale ed ente attuatore: l'iniziale opzione tra strumenti "pro-concorrenziali" e "solidali"

Anche riguardo alla natura del rapporto che lega l'amministrazione locale e l'ente attuatore non sono mancate incertezze che l'Anac e la giurisprudenza hanno cercato di risolvere. Infatti, fino al d.m. 18 novembre 2019, nulla veniva effettivamente specificato in proposito dagli atti ministeriali. Lo stesso d.m. 10 agosto 2016, che per primo ha preso in considerazione in modo sistematico la questione dell'esternalizzazione dei servizi di accoglienza e integrazione, si limitava a ribadire come la selezione del soggetto terzo cui assegnare la realizzazione

¹⁵ Vedasi, su tutti, l'art. 4, comma 3, d.m. 18 novembre 2019, in base al quale "[p]er le modalità di attivazione e di gestione dei servizi di accoglienza integrata si applicano le istruzioni del Manuale operativo e del Manuale unico per la rendicontazione".

¹⁶ SPRAR, *Manuale unico di rendicontazione* (2018), 20, online: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/06/SPRAR-MANUALE-UNICO-DI-RENDICONTAZIONE-2018-marzo.pdf>.

¹⁷ Si pensi al sistema dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), aperto alla partecipazione tanto dei soggetti *non profit* quanto di quelli *for profit*, in relazione al quale i metodi forfettari di calcolo dei corrispettivi aprono a possibili profitti degli enti incaricati dell'erogazione dei servizi. Sui CAS si tornerà, brevemente, nell'ultima sezione di questo capitolo.

¹⁸ In questo senso, il Rapporto annuale Siproimi 2019 indica in 714 gli enti locali titolari di un progetto di accoglienza, a cui corrispondono 421 enti attuatori riconducibili al Terzo settore coinvolti almeno in un progetto. Il privato sociale rappresenta, anche in termini percentuali, la grande maggioranza dei soggetti a cui è affidata l'erogazione dei servizi in questione, fatta salva la porzione di servizi erogati direttamente dai comuni o affidati ad altri enti pubblici (vedasi p. 29 del Rapporto). Il Rapporto annuale Siproimi 2019 è accessibile online: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2020/12/ATLANTE-SIPROIMI-2019.pdf>.

degli interventi dovesse avvenire “attraverso procedure espletate nel rispetto della normativa di riferimento”. Questa, dunque, poteva essere sia il d.lgs. n. 50/2016, entrato in vigore pochi mesi prima e che, come visto, apertamente include i servizi sociali nel suo ambito di applicazione, sia il sistema normativo delineato dalla legge n. 328/2000 sui servizi sociali e dal d.p.c.m. 30 marzo 2001, il quale offriva (e offre) strumenti alternativi alla disciplina pro-concorrenziale, oggi confermati dal Codice del Terzo settore. Di poco aiuto, poi, era la previsione per cui gli enti locali avevano l’obbligo di regolare i propri rapporti con i soggetti attuatori tramite “convenzione”¹⁹, in quanto – sebbene l’espressione potrebbe sembrare evocativa delle convenzioni con le organizzazioni di volontariato *ex art. 3 d.p.c.m. 30 marzo 2001* – in realtà tale termine è, come già visto, comunemente utilizzato anche come sinonimo di contratto nell’ambito dell’affidamento dei servizi sociali²⁰.

All’incertezza normativa, poi, si aggiungevano numerosi elementi che, soprattutto negli anni precedenti al Codice dei contratti pubblici del 2016, hanno garantito il consolidamento di orientamenti favorevoli all’estraneità dei servizi in questione dalla disciplina appalti. Infatti, oltre alla natura di servizi sociali delle attività ricomprese negli SPRAR e al fatto che l’erogazione delle stesse dovesse avvenire senza lucro alcuno – elementi che, come visto sin dal secondo capitolo, hanno per lungo tempo giustificato *ex se* la sottrazione dell’esternalizzazione degli interventi assistenziali alla normativa concorrenziale²¹ –, lo stesso meccanismo plurifasico caratterizzante l’attuazione dei progetti SPRAR/SAI ha da sempre favorito il coinvolgimento dell’ente attuatore nello stadio di progettazione del servizio e, quindi, di elaborazione della proposta che sarebbe dovuta essere poi sottoposta all’amministrazione centrale per ottenere il finanziamento. Questo, dunque, creava (e crea, come detto) un contesto ideale per l’inserimento dell’istituto della coprogettazione, la cui presenza poteva fornire un’argomentazione chiave per la sottrazione delle procedure di esternalizzazione dei servizi SPRAR/SAI alla disciplina appalti per chi già ne ravvisasse le finalità specifiche e ulteriori rispetto a quelli della sola tutela del libero mercato e dell’economicità dell’agire amministrativo. D’altra parte, anche la scelta normativa contenuta nelle prime versioni dell’art. 1-*sexies* d.l. n. 416/1989, confermata dai vari decreti ministeriali succedutisi negli anni, per cui il finanziamento FNPSA non doveva

¹⁹ Art. 39 d.m. 10 agosto 2016.

²⁰ In tal senso, A. FOSSATI, *L’affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo Settore*, in E. CODINI, A. FOSSATI e S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, cit., p. 121.

²¹ Vedasi quanto detto nell’apertura della sez. 2 del precedente capitolo 2 in riferimento all’indifferenza che – fino agli Anni 2000 – ha caratterizzato l’ordinamento sovranazionale in relazione agli interventi assistenziali, permettendone una sottrazione dal campo di applicazione degli interventi normativi volti a garantire la creazione di un contesto di concorrenza per il mercato in caso di affidamento dei servizi sociali a operatori privati da parte delle pubbliche amministrazioni.

coprire l'intero costo dei servizi²² – ma al massimo l'80%, fino al d.m. 30 luglio 2013²³, e al massimo il 95%, ai sensi del d.m. 10 agosto 2016²⁴ – apriva spazi a un'antieconomicità della prestazione che avrebbe legittimato la sua estraneità dall'ambito oggettivo di applicazione della disciplina appalti anche ai sensi delle interpretazioni più restrittive, potendo l'ente locale scegliere se colmare direttamente la percentuale di oneri scoperta dal finanziamento statale, oppure imporre un cofinanziamento in capo all'ente attuatore, richiedendolo tramite *lex specialis* della procedura di selezione comunale²⁵.

Dunque, fino al 2016, le disposizioni regolanti l'accesso ai finanziamenti FNPSA hanno continuato ad aprire alla possibilità di una libera scelta tra i contratti pubblici o gli strumenti previsti dalla disciplina sui servizi sociali, a seconda di come l'ente locale volesse configurare il proprio rapporto con l'ente attuatore²⁶. Libera scelta che, del resto, ha trovato alcuni iniziali riconoscimenti in

²² Così recitava il comma 2 dell'art. 1-*sexies*, nella sua versione originale: “Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente, e nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'art. 1-*septies*, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza di cui al comma 1, in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale”.

²³ Così l'art. 10 d.m. 30 luglio 2013: “Il piano di ripartizione del Fondo è definito dalla Commissione di valutazione delle domande di contributo, che assegna all'ente locale, sulla base delle graduatorie di cui all'art. 9, comma 1, un sostegno finanziario non superiore all'ottanta per cento del costo totale del singolo progetto territoriale”. In senso analogo, anche i precedenti art. 8 d.m. 22 luglio 2008, art. 6 d.m. 27 giugno 2007 e art. 6 d.m. 28 novembre 2005.

²⁴ Così l'art. 19 d.m. 10 agosto 2016: “Gli enti locali, di cui ai capi I e II presentano il Piano finanziario preventivo e la relazione di cofinanziamento tenendo conto delle spese ammissibili di cui al Manuale unico di rendicontazione, nonché un co-finanziamento da parte degli enti nella misura minima del 5% del costo complessivo del progetto”.

²⁵ Posizione chiaramente assunta da Anci, *Risposte alle domande ricorrenti pervenute all'help desk “accesso sprar”*, online: https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/Domande_Risposte_Ricorrenti_Accesso-SPRAR-24_11_17_DEF.pdf; vedasi in particolare la FAQ 15: “Nella co-partecipazione il partner deve mettere a disposizione risorse aggiuntive rispetto alle risorse pubbliche messe a disposizione dal Comune. Risorse intese come beni immobili, attrezzature/strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità del soggetto candidato di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, costo di coordinamento ed organizzazione delle attività, cura dei rapporti con l'Amministrazione, presidio delle politiche di qualità. L'assenza di questa co-partecipazione di risorse identifica l'intervento come appalto o concessione di servizi sottoposto al regime del Codice degli Appalti. In presenza del presupposto della co-partecipazione economica e sociale, con carattere innovativo, del privato alla co-progettazione quindi la procedura per la scelta del partner è svincolata dal Codice degli appalti”. Si noti che l'Ance fa ancora riferimento al carattere innovativo degli interventi, necessario ai fini dell'attivazione delle procedure di coprogettazione ai sensi del d.p.c.m. 30 marzo 2001; requisito che è però venuto meno a seguito della generalizzazione dell'istituto con il Codice del Terzo settore.

²⁶ Sull'originaria assenza di previsioni chiare circa la natura del rapporto, vedasi F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 8.

giurisprudenza²⁷, ma che è stata oggetto di aspre critiche da parte dell'Anac (e, prima ancora, dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici – Avcp, che l'ha preceduta), in quanto ritenuta fonte di una non ammissibile disomogeneità a livello nazionale nelle procedure di affidamento dei servizi SPRAR.

Chiara, in questo senso, è la deliberazione Avcp 8 marzo 2012, n. 25 che, nell'ambito dell'attività ispettiva svolta in relazione al servizio di accoglienza migranti, ha confrontato le procedure di selezione degli operatori privati attuate da quattro differenti comuni, riscontrando ampie differenze. Posta innanzi ad affidamenti diretti, selezioni “ufficiose”, procedure ristrette, proroghe dell'affidamento ingiustificatamente reiterate, il tutto anche in relazione a interventi di importi superiori alle soglie di rilevanza comunitaria allora in vigore per l'affidamento di servizi, l'Autorità ha affermato la riconducibilità dei rapporti in questione alla disciplina *ex art.* 20 d.lgs. n. 163/2006, concernente quegli appalti parzialmente sottratti alle regole codicistiche, ma tali da dover essere sempre e

²⁷ Vedasi, prima di tutto, TAR Emilia-Romagna-Parma, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 51. A fronte della procedura di “selezione comparativa per l'individuazione di soggetti del Terzo settore per la coprogettazione e la gestione” del servizio SPRAR, indetta da un Comune, il giudice amministrativo riconosceva espressamente che “nel caso di specie, non si è in presenza di un appalto per l'affidamento dei servizi alla persona, bensì di una selezione per individuare il partner per la coprogettazione ai fini della partecipazione del Comune al bando del Ministero dell'Interno per ottenere un finanziamento: fattispecie prevista dall'art. 1, comma 2, lett. d), D.P.C.M. n. 15241 del 30 marzo 2001”, così da vanificare le contestazioni di parte ricorrente fondate sulle previsioni del Codice dei contratti pubblici allora in vigore. Va fatto notare, tuttavia, che l'approccio di questi giudici, criticato dalla giurisprudenza successiva (vedasi le già menzionate TAR Lombardia-Milano, sez. I, n. 593/2020; ID., sez. IV, n. 727/2017; TAR Lombardia-Brescia, sez. II, n. 890/2016), si è dimostrato sostanzialmente poco approfondito, in quanto la deroga alla disciplina appalti veniva semplicemente fondata sul solo *nomen iuris* di “coprogettazione” attribuito alla procedura, senza un'effettiva indagine del caso di specie volta a verificare che, in concreto, la coprogettazione si fosse tradotta in spazi di pieno coinvolgimento della parte privata nella definizione del servizio, così che la sottrazione alla disciplina appalti trovasse giustificazione negli ulteriori fini di amministrazione condivisa perseguiti con la procedura *de quo*. La motivazione della decisione, in effetti, diventa tautologica laddove, invece di indagare la natura del procedimento, legittima il mancato rispetto del Codice dei contratti pubblici proprio perché non si sono osservate le regole fissate dallo stesso (“È evidente che, nel caso di specie, mancano del tutto gli elementi della procedura ad evidenza pubblica, sia pure nella forma semplificata della procedura ristretta o della negoziata, e manca del tutto l'elemento prezzo (offerta economica) fra gli elementi da valutare”). Vedasi anche TAR Lazio-Latina, sez. I, 16 giugno 2016, n. 400, in cui, sempre a fronte di una procedura per l'individuazione del soggetto disponibile alla coprogettazione per l'accesso ai contributi FNSPA, i giudici amministrativi hanno riconosciuto che “nella specie non si tratta di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata all'affidamento di un servizio a fronte di un corrispettivo ma di una selezione effettuata nell'ambito dei c.d. settori esclusi dalla disciplina dei contratti pubblici finalizzata all'individuazione del soggetto partner (c.d. attuatore) per la coprogettazione e per l'eventuale gestione dei servizi (in caso di approvazione e finanziamento del progetto da parte del Ministero dell'interno)”. Da questa affermazione, dunque, sembrerebbe che, anche in questo caso, la sottrazione alla disciplina dei contratti pubblici sia seguita dalla semplice verifica della qualifica di coprogettazione della procedura oggetto di controversia.

comunque ossequiosi dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, come richiesto dell'art. 27 del Codice dei contratti pubblici del 2006²⁸. Così, indipendentemente del *nomen iuris* assegnato dagli enti locali alle procedure di selezione, esse avrebbero dovuto necessariamente omogeneizzarsi al rispetto di alcuni passaggi chiave – assenti nelle ipotesi analizzate dall'Autorità – quali, per esempio, la pubblicazione di un bando volto ad ottenere la partecipazione di un maggior numero possibile di operatori economici qualificati, la specificazione del valore dell'appalto, la fissazione dei requisiti tecnici necessari per gli operatori economici e la valutazione delle candidature sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Pur nella maggiore discrezionalità lasciata dal vecchio Codice dei contratti pubblici alle stazioni appaltanti in relazione all'esternalizzazione dei servizi sociali – chiaramente l'Avcp riconosce come la parziale sottrazione alla disciplina codicistica rimetta alle amministrazioni la scelta del “modulo procedimentale più consono”, con una possibilità di ricorso a procedure ristrette o negoziate, da privilegiarsi ai sensi dell'art. 6 d.p.c.m. 30 marzo 2001 – la linea tracciata dall'Autorità è quella di ravvisare nella riconduzione alla disciplina dei contratti pubblici uno strumento per assicurare il rispetto di minime regole procedurali atte a garantire il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Tale approccio è stato chiaramente mantenuto da altre deliberazioni adottate dall'Anac nel periodo di vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici²⁹, con cui l'Autorità ha ribadito la riconducibilità degli affidamenti SPRAR agli appalti “parzialmente esclusi”, sempre per garantire il rispetto di alcune regole essenziali, scaturenti dall'applicazione dei principi generali operanti in tema di contrattazione pubblica. Così, si è continuato ad affermare l'esigenza di integrare un meccanismo di “confronto concorrenziale” delle varie offerte, anche in caso di qualificazione della procedura come “coprogettazione”, caratterizzato dalla predeterminazione dei criteri selettivi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa. O, ancora, si sostiene la necessità di procedere sempre all'indicazione del valore del servizio da esternalizzarsi, elemento essenziale per rendere edotto il mercato del valore economico del contratto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili) e per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, non potendo l'ente locale invocare come esimente all'espressione del prezzo base il fatto che la determinazione finale del finanziamento spetta solo all'amministrazione centrale³⁰.

²⁸ Per una rapida ricostruzione dei contenuti qui di interesse del previgente Codice dei contratti pubblici, si rimanda a quanto detto in relazione alla nota 45 del precedente capitolo 2.

²⁹ Così Anac, Deliberazione 30 settembre 2014, n. 7 e il ID., Parere 21 novembre 2015, n. 77.

³⁰ D'altra parte, l'ente locale è chiamato a presentare, congiuntamente all'istanza di finanzia-

Uguualmente, la riconducibilità al novero degli appalti avrebbe garantito il rispetto di ulteriori principi, elaborati in sede amministrativa o giurisprudenziale in riferimento ai contratti pubblici, come i limiti alla accettabilità dei criteri di valutazione delle offerte legati al radicamento territoriale degli operatori economici, o la circoscrizione dei motivi di ammissibilità della proroga tecnica degli affidamenti³¹.

D'altra parte, a muovere l'Anac nell'assunzione di tale posizione non vi erano solo ragioni di rispetto della normativa sovranazionale, ma anche una serie di esigenze pratiche. L'elusione della disciplina appalti tramite il richiamo agli istituti previsti dalla normativa sui servizi sociali, prima, e dal Codice del Terzo settore, poi, sono state percepite come una delle principali ragioni alla base della limitata partecipazione degli operatori privati alle gare di assegnazione dei servizi di assistenza e integrazione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale, che ha spesso dato origine a monopoli di fatto, espressione di un cattivo andamento dell'azione amministrativa capace di aprire a scelte inefficienti dal punto di vista economico, all'erogazione di servizi che non siano necessariamente i migliori disponibili per i beneficiari ultimi dell'assistenza, ma anche di agevolare la creazione degli spazi in cui possono prendere piede fenomeni corruttivi³². Affidamenti diretti, termini insensatamente brevi per la presentazione delle offerte, proroghe reiterate e ingiustificate, sottrazione agli obblighi di tracciabilità sono

mento, un piano finanziario contenente una propria indicazione del presunto costo complessivo dei servizi, il quale potrà essere rimodulato dall'amministrazione centrale. Vedasi, da ultimo, art. 12 d.m. 18 novembre 2019.

³¹ In materia, vedasi Anac, Delibera 23 novembre 2016, n. 1200.

³² Sulla carenza di competizione in concreto nell'ambito delle procedure di esternalizzazione dei servizi SPRAR/SAI, si veda l'audizione di R. Cantone, allora presidente Anac, nell'ambito della seduta del 10 novembre 2015 della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, online: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/69/audiz2/audizione/2015/11/10/leg.17.stencomm.data20151110.U1.com69.audiz2.audizione.0029.pdf>. Così, si fa l'esempio di un affidamento diretto di cui, a seguito della segnalazione dell'Autorità, il comune aveva disposto l'annullamento d'ufficio, salvo la presentazione, nella gara successivamente indetta, del solo operatore del Terzo settore a cui era già stato attribuito direttamente il servizio. Ancora, chiare manifestazioni dell'esigenza di ampliare la partecipazione alle procedure per prevenire situazioni di monopolio di fatto sono contenute nella Delibera Anac n. 32/2016, nella sez. 7, dedicata agli affidamenti dei servizi nel settore dell'accoglienza ai richiedenti e titolari di protezione internazionale (in particolare, pp. 20-21). Quanto al mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità, vedasi la già citata ANAC, *Richiesta di parere in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 20. Sui rapporti tra corruzione e contratti pubblici si rimanda agli Autori già citati nella nota 92 del capitolo 3; vedasi poi, in relazione al tema specifico della corruzione nel sistema di accoglienza, il già menzionato V. TONDI DELLE MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, cit., p. 3 ss.

tutti sintomi di questa condizione patologica, la cui cura viene riscontrata in una più stringente applicazione delle regole concorrenziali³³.

2.1. (Segue): *la stretta in favore della disciplina dei contratti pubblici: una soluzione non inevitabile*

Punto di svolta si è avuto con il d.m. 18 novembre 2019. Con esso il Ministero prende espressamente posizione in materia di natura del rapporto che deve legare amministrazione ed ente attuatore, affermando che la selezione di quest'ultimo debba avvenire tramite "procedure espletate nel rispetto del codice degli appalti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni".³⁴ Elementi ulteriori confermano questa sterzata in favore della disciplina concorrenziale: da una parte, viene meno ogni limite al finanziamento statale dei progetti, che ora può arrivare a coprire il 100% dei costi prospettati, ivi inclusi i costi indiretti e quelli relativi al personale (azzerando, così, gli spazi di antieconomicità della prestazione – salvo che l'ente locale non disponga diversamente nelle proprie procedure di selezione – per come intesa nel Consiglio di Stato n. 2052/2018), dall'altra, chiara presa di posizione è contenuta nel già menzionato "Manuale unico di rendicontazione 2018", per cui l'esclusione del lucro e una "retribuzione" ancorata solo alla copertura dei costi effettivi rendicontati sono compatibili "con quanto previsto dalla normativa in materia di affidamento dei

³³ D'altro canto, freni all'ampliamento della concorrenza sono individuati anche nei contenuti della disciplina specifica in tema di esternalizzazione dei servizi SPRAR, come fissata nei decreti ministeriali, al di là del rispetto delle regole della contrattualistica pubblica in tema di pubblicità dei bandi, affidamenti diretti, proroghe, ecc. Così, l'Anac critica l'approccio per cui si richiede che tutte le attività inerenti ai centri di accoglienza e integrazione (dalla fornitura dei beni di prima necessità ai servizi di formazione professionale) siano affidati al medesimo soggetto, prevenendo una loro possibile divisione in lotti. Lo stesso può dirsi per il divieto di subappalto, previsto dall'art. 24, comma 4, d.m. 10 agosto 2016, o l'assenza di disposizioni puntuali in materia di avvalimento. Ancora, si critica la prassi amministrativa – conseguente a una mancata presa di posizione in materia da parte dei decreti – di richiedere che siano gli operatori economici a mettere a disposizione le infrastrutture di accoglienza, piuttosto che fare in modo che esse avvengano in immobili di proprietà pubblica. Questa prassi, infatti, genererebbe fenomeni di *lock-in*, con l'amministrazione che tende a "legarsi" al gestore proprio perché proprietario della struttura, prevenendo ogni spazio di rotazione fra gli operatori privati. In questo senso, Anac, Delibera n. 32/2016. In dottrina, F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, cit., p. 14 ss., che evidenzia anche le conseguenze negative dello stringente criterio soggettivo fissato dall'art. 21 d.m. 10 agosto 2016, per cui gli enti attuatori, per risultare affidatari del servizio, devono possedere una "pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico dei richiedenti/titolari di protezione internazionale", senza tra l'altro specificare la portata del termine "pluriennale", lasciandolo alle interpretazioni più o meno rigide delle amministrazioni. Si noti che il d.m. 18 novembre 2019 sembra avere ascoltato alcune di queste critiche, eliminando il divieto di subappalto e specificando che l'esperienza degli enti attuatori deve essere almeno biennale (art. 10, comma 2).

³⁴ Art. 10 d.m. 18 novembre 2019.

servizi attraverso procedura di evidenza pubblica, ed in particolare dell'appalto", oltre a essere compatibili "con la nozione di impresa" e "con lo svolgimento di procedure di affidamento dei servizi attraverso contratti di natura commerciale"³⁵.

Tale posizione, d'altra parte, non rispecchia solo la linea di pensiero fissata nelle menzionate deliberazioni Anac assunte in vigore del precedente Codice dei contratti pubblici, ma è chiaramente supportata dalle più recenti posizioni espresse dall'Autorità e da una giurisprudenza amministrativa oramai univoca in tal senso³⁶, forte dell'inclusione dei servizi sociali nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016. Infatti, sono oramai numerose le deliberazioni e le sentenze in cui si sono applicate alle procedure di esternalizzazione dei servizi SPRAR/SAI le regole previste dal Codice dei contratti pubblici, in relazione a svariati profili, come la pubblicità dei bandi³⁷, i motivi di esclusione dei candidati dalle procedure³⁸, la partecipazione alle gare dei raggruppamenti di operatori economici³⁹,

³⁵ SPRAR, *Manuale unico di rendicontazione* (2018), cit., p. 20. Si noti che analoga espressione era contenuta nel precedente Manuale unico di rendicontazione aggiornato al 2017, mentre era del tutto assente nella precedente versione del Manuale, aggiornata al 2009, e disponibile online: https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2016/06/Documenti/Manuali_operativi_SPRAR/SPRAR_Manuale_UnicoRendicontazione_2009.pdf.

³⁶ Si noti che una chiara presa di posizione sulla riconduzione alla disciplina appalti dell'esternalizzazione dei servizi SPRAR è provenuta, seppure in via incidentale, anche dal giudice di legittimità; vedasi Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14269. La controversia concerneva la sussistenza di un obbligo di sorveglianza in capo all'ente attuatore nei confronti di un soggetto vulnerabile accettato presso la struttura di accoglienza, a fronte dei danni cagionati dal migrante a beni di terzi; nel corso del loro ragionamento, i giudici hanno affermato che "l'accoglienza nelle cosiddette residenze sociali di transizione rientranti nel progetto SPRAR [...] veniva gestita mediante la partecipazione dei Comuni ai bandi finanziati annualmente dal Ministero dell'Interno mediante il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), cui potevano accedere gli Enti Locali che prestavano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria (R.A.R.U.). Gli enti locali potevano partecipare in partenariato con i soggetti del Terzo settore che intervengono in qualità di 'enti attuatori' [...] tale attività era disciplinata dal Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (oggi abrogato dal d.lgs. n. 50 del 2016), rientrando la gestione dell'accoglienza, tra cui quella in ambito SPRAR, nel novero dei servizi sociali che, nella vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006, facevano parte dei servizi di cui all'Allegato IIB e, dunque, erano esclusi dall'ambito di applicazione integrale dell'allora vigente Codice dei contratti pubblici [...]; tale esclusione non comportava comunque la conseguenza che essi potessero ritenersi estranei alla disciplina pubblicistica, considerato che del d.lgs. n. 163 del 2006, art. 27, stabiliva che 'l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità'".

³⁷ Vedasi Anac, Delibera 2 ottobre 2018, n. 861 che afferma l'obbligo di pubblicazione a livello europeo per gli appalti di valore superiore alle soglie di rilevanza sovranazionale.

³⁸ In questo senso, Cons. Stato, sez. V, 24 gennaio 2019, n. 586; TAR Piemonte, sez. I, 19 marzo 2020, n. 202; TAR Campania-Napoli, sez. VIII, 15 dicembre 2017, n. 5912.

³⁹ TAR Campania-Salerno, sez. I, 16 maggio 2019, n. 771 e ID., 22 maggio 2018, n. 789.

il soccorso istruttorio⁴⁰, i criteri di valutazione delle offerte⁴¹, la legittima composizione della commissione di gara⁴², il rispetto delle regole di trasparenza in sede di apertura delle offerte⁴³, l'accesso agli atti delle procedure di affidamento⁴⁴, la valutazione dell'anomalia dell'offerta⁴⁵ e i motivi legittimanti le proroghe degli affidamenti⁴⁶. A ulteriore conferma si aggiunge, poi, la più volte riconosciuta operatività, in relazione a queste controversie, del rito speciale appalti *ex* artt. 119-120 c.p.a.⁴⁷

Questa applicazione sistematica della disciplina appalti non fa residuare alcun dubbio sul fatto che essa sia oramai riconosciuta, dalle amministrazioni centrali, dall'Anac e dalla giurisprudenza, come il corretto fondamento delle procedure di esternalizzazione dei servizi di accoglienza e integrazione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale. Tuttavia, la disciplina applicabile è pur sempre quella speciale e "alleggerita" prevista dagli artt. 142 – ivi inclusi i relativi commi da 5-*bis* a 5-*nonies* – e 143 d.lgs. n. 50/2016, come conferma la riconducibilità del SAI ai servizi di assistenza con alloggio, sottosettore dei servizi sanitari e di assistenza sociale, inclusi tanto nell'allegato IX (a cui il menzionato comma 5-*bis* fa riferimento per circoscrivere il proprio ambito di efficacia), quanto nei settori elencati dall'art. 143. Così, come più volte affermato in precedenza, da un lato viene meno l'applicazione necessaria di numerosi istituti previsti dal Codice contratti pubblici per gli appalti a regime "ordinario"⁴⁸. Dall'altro lato, la riconduzione dei servizi SAI al campo di applicazione del d.lgs. n. 50/2016 non garantisce necessariamente la piena apertura della procedura al libero mercato, stante le possibili preclusioni comunque operanti nei confronti dei soggetti *for profit*, già in concreto scoraggiati alla partecipazione dalla natura non lucrativa imposta al servizio in analisi, sulla base del già descritto art. 143

⁴⁰ TAR Molise, 17 marzo 2020, n. 94 e ID., 6 aprile 2016, n. 1712.

⁴¹ Anac, Delibere 31 luglio 2018, nn. 721-722, in cui si lamenta l'incompatibilità con la disciplina *ex* art. 95 d.lgs. n. 50/2016 di criteri di valutazione basati esclusivamente o in modo preponderante sui profili soggettivi degli offerenti, o che rendano eccessivamente rilevante il radicamento territoriale degli operatori privati.

⁴² TAR Molise, 10 gennaio 2020, n. 8 e, prima ancora, TAR Lazio-Latina, 31 ottobre 2014, n. 919, che aveva dato applicazione alle regole del Codice previgente. Vedasi anche la già citata Anac, Deliberazione n. 861/2018.

⁴³ TAR Piemonte, sez. I, 20 luglio 2018, n. 901.

⁴⁴ TAR Campania-Napoli, sez. VI, 7 maggio 2019, n. 2449.

⁴⁵ Vedasi Anac, Delibera 10 giugno 2020, n. 481.

⁴⁶ Vedasi Anac, Delibera 15 maggio 2019, n. 423 e ID., Delibera 27 maggio 2020, n. 446.

⁴⁷ Così TAR Veneto, sez. I, 18 marzo 2019, n. 330; TAR Campania-Napoli, sez. IV, 31 gennaio 2018, n. 702; TAR Puglia-Lecce, sez. II, 18 settembre 2017, n. 1463.

⁴⁸ In materia vedasi il già citato Cons. Stato, parere n. 782/2017 e, più in generale, quanto detto sez. 2.1 del precedente capitolo 2.

del Codice dei contratti pubblici, legittimante procedure ristrette solo ai soggetti del Terzo settore.

Ciò posto, appare palese come la graniticità della riconduzione dei servizi SAI alla disciplina dei contratti pubblici possa dar luogo a inconvenienti uguali e contrari a quelli raggiunti nel perdurare della precedente situazione di apertura a procedure di selezione alternative: se precedentemente si era arrivati a configurare la sottrazione alle regole concorrenziali delle procedure di esternalizzazione dei servizi SPRAR/SAI come semplice conseguenza della loro qualifica come procedure di “coprogettazione”, oggi sembra potersi correre il rischio di ricondurre aprioristicamente alla disciplina appalti ogni procedura di esternalizzazione, senza valutarne le caratteristiche specifiche e precludendo il ricorso a istituti – come appunto quello della coprogettazione – che vedrebbero nel SAI un ambito privilegiato in cui esprimere le proprie potenzialità.

Questo appare palese, *in primis*, proprio in relazione alle ipotesi in cui la riconduzione alle regole dei contratti pubblici abbia operato pur in presenza di partecipazione dell’operatore privato alla copertura delle spese del servizio, con un cofinanziamento imposto dalla *lex specialis* della gara che avrebbe dovuto garantire la sottrazione alla disciplina appalti anche ai sensi delle interpretazioni più rigide sui margini di operatività degli strumenti di relazione pubblico-privati previsti dal Codice del Terzo settore⁴⁹. In secondo luogo, prima ancora di qualsivoglia ragionamento sull’ulteriore fine di amministrazione condivisa che si potrebbe perseguire con l’implementazione dell’istituto della coprogettazione, va sottolineato come le patologie ravvisate da Anac/Avcp e dalla giurisprudenza, che hanno spinto la decretazione ministeriale a virare verso l’affermazione della sottoposizione necessaria delle procedure di affidamento SAI al Codice dei contratti pubblici, sarebbero tali anche se fosse data corretta applicazione delle regole fissate, prima dalla Delibera n. 32/2016 e poi dal Codice del Terzo settore, in materia di coprogettazione e affidamento tramite convenzioni *ex d.lgs. n. 117/2017*. Così, l’esigenza di riconduzione delle procedure di coinvolgimento degli operatori privati nel SAI ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità – ravvisata sin dalla deliberazione Avcp n. 25/2012 per prevenire selezioni “ufficiose”, affidamenti diretti,

⁴⁹ Il riferimento è ad Anac, Delibera 13 marzo 2019, n. 200, in cui l’Autorità ha ricondotto ad appalti una procedura di coprogettazione SPRAR nonostante il bando prevedesse un cofinanziamento obbligatorio da parte dell’ente attuatore pari all’1,50% dei costi, tradottosi in € 123.000,00 posti a carico dell’operatore privato. Dunque, pur richiamando espressamente il contenuto di Cons. Stato, Parere n. 2052/2018, l’Anac sembra avere poi trascurato di valutare l’economicità della prestazione come lì intesa o, meglio, si è limitata a verificare che, per il primo semestre di attività del servizio, tutti i costi erano stati coperti con finanziamento pubblico. Questo, d’altra parte, non prova che nelle fasi successive il privato non si sarebbe fatto carico dei costi di cui sopra, garantendo così il rispetto delle obbligazioni contenute nella convenzione stipulata con l’ente locale.

procedure ristrette e proroghe dell'affidamento reiterate, tutti attuati senza giustificazione – permarrebbe anche alla luce delle previsioni *ex* Titolo VII d.lgs. n. 117/2017, che richiamano espressamente i medesimi principi, e, più in generale, della riconducibilità dei procedimenti di coprogettazione e affidamento mediante convenzione rispettivamente alla disciplina degli artt. 11 e 12 legge n. 241/1990⁵⁰.

Si è già detto in precedenza che, qualora l'amministrazione implementasse il modello "forte" di coprogettazione (ossia quello che la renda un qualcosa in più e di distinto dalla successiva procedura di individuazione dell'affidatario delle prestazioni materiali), ad essa spetterebbe il compito di garantire una pubblicità – adeguata alla natura dell'intervento – della propria intenzione di procedere a ideazione congiunta dell'azione assistenziale, assicurando trasparenza e parità di trattamento dei privati interessati al procedimento, a partire dalla chiara fissazione dei criteri di ammissione al momento di amministrazione condivisa, per continuare con la definizione delle modalità con cui il dialogo pubblico-privato si dovrebbe svolgere⁵¹. Come visto in relazione alle procedure FAMI, poi, qualora il soggetto pubblico optasse per un modello "debole" di coprogettazione – per cui il momento dialogato sia semplice fase di un'unica procedura di selezione del partner privato per l'implementazione – analoghi, se non ancora più stringenti, dovrebbero essere gli interventi dell'amministrazione a garanzia di economicità, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, anche consentendo all'amministrazione di mutuare istituti dalla disciplina della contrattualistica pubblica ritenuti compatibili con il contesto solidale e sussidiario caratterizzante gli strumenti *ex* d.lgs. n. 117/2017⁵² o, ancora prima, richiedendo il rispetto di regole e principi formati dalla giurisprudenza proprio in materia di contratti pubblici, razionalmente estendibili a una procedura comunque ricadente nell'alveo dell'evidenza pubblica⁵³. Infine, quanto alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, l'iscrizione ad almeno due registri – quello nazionale del Terzo settore e quello previsto dall'art. 42 del TUI per i soggetti operanti a favo-

⁵⁰ Si rimanda a quanto detto in materia nelle sezz. 2 e 3 del precedente capitolo 3.

⁵¹ Sempre nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3 si è infatti ipotizzato un procedimento che, avendo come possibile prodomo l'adozione di un regolamento che disciplina in concreto le modalità di svolgimento della progettazione congiunta, prenda avvio con una delibera a coprogettare e una pubblicazione di un avviso i cui contenuti garantiscano l'adeguato e paritario coinvolgimento dei soggetti interessati, soprattutto laddove – come suggerito – solo chi ha coprogettato potrà "competere" per l'affidamento del servizio nella successiva procedura di selezione.

⁵² Per esempio, si consideri, in relazione agli avvisi regionali FAMI, l'esplicito rinvio all'art. 80 d.lgs. n. 50/2016 per quanto riguarda la fissazione dei requisiti di onorabilità richiesti per l'ammissione alla procedura.

⁵³ Si rimanda a quanto detto in tema di incompatibilità dei commissari preposti alla valutazione delle candidature private nell'ambito dei procedimenti FAMI nella sez. 4.1 del precedente capitolo, specialmente in relazione alla nota 131.

re dell'integrazione dei migranti, oltre agli eventuali ulteriori registri regionali – sottopone gli enti del privato sociale legittimati a partecipare alle procedure di selezione SAI a una serie di obblighi che, come già menzionato nei capitoli precedenti⁵⁴, potrebbero ritenersi capaci di garantire *ex ante* la loro integrità morale e, dunque, idonei a compensare le maggiori elasticità procedurali caratterizzanti i singoli affidamenti dei servizi di accoglienza e integrazione.

Da ultimo, non può trascurarsi come le modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici del settembre 2020, sembrano far sì che il rinvio contenuto nel d.m. 18 novembre 2019 al d.lgs. n. 50/2016 debba essere letto secondo una differente prospettiva. Infatti, se le selezioni degli affidatari SAI devono avvenire in rispetto delle previsioni del Codice dei contratti pubblici, ma quest'ultimo, a sua volta, ammette espressamente che gli affidamenti dei servizi sociali (tra cui ricadono, come detto, quelli del SAI) devono avvenire sulla base delle disposizioni contenute negli artt. 142 ss. “fermo restando quanto previsto dal titolo VII del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117”, allora il suddetto rinvio al Codice dei contratti pubblici contenuto nelle linee guida SAI 2019 finisce ugualmente per includere gli strumenti di esternalizzazione solidale *ex* Codice del Terzo settore. Anche in relazione al Servizio di Accoglienza e Integrazione, infatti, le amministrazioni paiono chiamate a seguire il medesimo processo di scelta tra esternalizzazioni “concorrenziali” ed esternalizzazioni “solidali” suggerito dalla novella del 2020 al Codice dei contratti pubblici. Esse dovranno, innanzitutto, prendere in considerazione l'utilizzabilità degli strumenti *ex* artt. 55-57 del Codice del Terzo settore, quali procedure “naturali” per l'ideazione e l'affidamento dei servizi sociali, per valutare se essi consentano l'implementazione di un modello di amministrazione condivisa che meglio assicuri il perseguimento del fine a cui è preposta l'azione amministrativa, oltre che di quelli di economicità, universalità, solidarietà e adeguatezza del servizio, ricorrendo “al mercato” (ossia alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016) solo qualora ciò non si verifichi⁵⁵.

In conclusione, le posizioni espresse da giurisprudenza e Autorità anticorruzione, poi recepite nella decretazione ministeriale volta a tracciare le linee guida per gli affidamenti SAI, sono state soprattutto intese a garantire il rispetto di quelle previsioni del Codice dei contratti pubblici finalizzate a supportare la partecipazione di operatori privati alle selezioni pubbliche⁵⁶ e una corretta valu-

⁵⁴ Vedasi quanto detto nel terzo capitolo, nella sua sez. 3.1, in relazione ai controlli previsti dal Codice del Terzo, nonché quanto detto nel quarto capitolo, sez. 3.1, in tema di iscrizione al registro *ex* art. 42 TUI.

⁵⁵ Per questa lettura, si rinvia a quanto detto nella sez. 4 del precedente capitolo 3 e agli Autori ivi citati.

⁵⁶ Si noti, come già anticipato nella precedente nota 33, che la dottrina ha individuato quali ragioni della tradizionalmente limitata partecipazione ai bandi SPRAR/SAI non tanto la mancata adozione di procedure di evidenza pubblica (e il mancato rispetto delle relative regole essenziali), quanto piuttosto alcune caratteristiche delle gare stesse – spesso richieste dalle stesse linee guida

tazione della capacità delle loro offerte di soddisfare le esigenze dei beneficiari delle azioni di accoglienza e inclusione. Elementi – come già detto in relazione ai servizi FAMI – sostanzialmente compatibili con gli strumenti di selezione ispirati anche a esigenze di sussidiarietà orizzontale previsti dal Codice del Terzo settore, sicché il rischio dell'attuale approccio strettamente pro-concorrenziale, oltre a quello di non essere più in consonanza con gli equilibri tra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, come tracciati dai suesposti recenti interventi normativi (e, prima ancora, dalla giurisprudenza costituzionale condensata nella sentenza n. 131/2020), è quello di precludere l'operatività di un istituto – la coprogettazione – che garantirebbe la sopravvivenza (*rectius*, l'ulteriore sviluppo) del dialogo e della condivisione di sforzi, conoscenze e risorse attorno ai quali il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo è sorto, si è sviluppato e che, nel corso degli anni, ne ha garantito il raggiungimento dei risultati di inclusione sociale che hanno consentito di qualificare lo SPRAR/SAI come una vera e propria *best practice* nel panorama degli strumenti di soddisfacimento delle esigenze della popolazione migrante⁵⁷.

ministeriali, a tutela della qualità dei servizi – capaci di costituire vere e proprie barriere all'ingresso del servizio SPRAR/SAI, quali per esempio: la previsione di elevati requisiti di idoneità professionale e finanziaria in capo agli operatori privati; la richiesta disponibilità degli edifici presso cui ospitare i migranti; la mancata lottizzazione dei servizi – di diversa natura – offerti dal sistema SPRAR/SAI; in materia, F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, cit., p. 14 ss., in cui l'Autore suggerisce appunto l'addolcimento di alcuni di questi requisiti, laddove, pur non comportando un sacrificio delle capacità di accoglienza e integrazione del sistema, si permetta un ampliamento del confronto fra i possibili soggetti interessati a divenire enti attuatori.

⁵⁷ Esempi concreti di percorsi di integrazione di successo sono elencati nei *report* annuali contenenti le attività svolte nell'ambito del sistema SAI; si vedano, tra i più recenti *report* oggetto di pubblicazione, SPRAR, *Rapporto annuale 2015*, Roma, 2016 e SPRAR/SIPOIMI, *Rapporto annuale 2018*, Montefiascone, 2019. Ancora, altri esempi sono contenuti in Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, 2015, online: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/rapporto_accoglienza_ok_aggiornato_isbn_appendice_rev2.pdf. Sui successi del sistema SPRAR/SAI, vedasi anche D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, cit., per cui “si è in presenza di processi che determinano sia l'incontro tra la cittadinanza e l'Altro – in modo da «mostrarci la comunanza, da cui nasce la differenza» (Donati, *Oltre il multiculturalismo*, 2008, XII) – sia percorsi di welfare locale incentrati sulla attivazione della comunità locale e dei soggetti destinatari degli interventi, sulla promozione della solidarietà e della fiducia reciproca, in un generale quadro teso al rafforzamento dei legami sociali sul territorio, all'aumento della vivibilità del contesto locale, al rafforzamento del senso di sicurezza della popolazione residente e alla mitigazione di atteggiamenti antagonistici” (cfr. p. 105).

3. Le posizioni delle amministrazioni locali: le scelte in favore della sola esternalizzazione pro-concorrenziale

Anche nella trattazione del Sistema di Accoglienza e Integrazione, dunque, si intende procedere secondo quella linea di ragionamento tracciata nei precedenti capitoli laddove si è affrontato, in generale, il tema della legittima presenza degli istituti del Titolo VII del Codice del Terzo settore nell'ordinamento italiano, quale alternativa ai meccanismi di pura esternalizzazione dei servizi sociali secondo dinamiche strettamente pro-concorrenziali. Sicché, anche nell'ipotesi in esame, se con le precedenti pagine si è sostanzialmente riconosciuta la sussistenza di una "nicchia di operatività" per un coinvolgimento del Terzo settore nei progetti SAI secondo dinamiche solidali e sussidiarie, qualora le amministrazioni locali le ritengano una più efficace alternativa per la soddisfazione dell'interesse pubblico all'inclusione dello straniero, diviene ora essenziale verificare, nei casi concreti, come tali margini di scelta siano stati utilizzati. In altre parole, bisogna valutare fino a che punto la deroga alla disciplina della contrattualistica pubblica si sia tradotta in momenti di amministrazione condivisa, in cui le scelte relative all'ideazione dei processi integrativi siano effettivamente espressive di uno sforzo congiunto tra amministrazione e società civile, come rappresentata dagli Enti del Terzo settore.

Partendo dalla premessa per cui un'analisi completa del vasto panorama degli affidamenti dei progetti di accoglienza e inclusione attualmente operativi (come detto, oltre 700) trascende l'obiettivo – e lo spazio a disposizione – di questa sezione, una riflessione su un campione di essi consente comunque di giungere ad alcune significative conclusioni. Ciò che immediatamente traspare, infatti, è la suddivisibilità delle procedure per il coinvolgimento dei soggetti attuatori recentemente indette da vari enti locali in due gruppi: quelle sottoposte alla disciplina appalti, in cui momento unico e centrale rimane solo quello dell'esternalizzazione del servizio, e quelle dove la sottrazione alle regole del Codice dei contratti parrebbe divenire il presupposto dell'apertura di spazi dialogici e partecipati, in cui il privato sociale sia chiamato a investire le proprie risorse non solo nell'erogazione dei servizi ma, prima ancora, nella loro progettazione. Già da questo iniziale sguardo di insieme, dunque, si conferma come, indipendentemente dalle prese di posizioni delle amministrazioni centrali sopra riassunte, i singoli comuni abbiano proceduto lungo la linea tracciata sin dalla nascita dei sistemi di assistenza per i richiedenti asilo, mantenendo la propria discrezionalità nel ricorso agli strumenti della contrattualistica pubblica oppure agli istituti originariamente previsti nella normativa sui servizi sociali e oggi confermati nel d.lgs. n. 117/2017.

Restringendo il campo visivo e soffermando lo sguardo sulle singole ipotesi di procedure di affidamento SAI, un valido esempio di selezione sottoposta alle regole appalti può essere quello del bando di gara adottato dal Comune di Ca-

tania per l'affidamento dei servizi SPRAR, per il periodo 2017-2019⁵⁸. Il titolo stesso dell'atto amministrativo è evocativo e riassuntivo della scelta effettuata dall'ente locale: "Gara europea a procedura aperta ai sensi dell'art. 95 del d.lgs. 50 del 10 aprile 2016 per la selezione di un ente attuatore cui aggiudicare i servizi SPRAR". Inconfutabile, dunque, è la volontà di dare concretizzazione alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, adottando una *lex specialis* di gara sostanzialmente conforme alle indicazioni fornite dall'art. 142 d.lgs. 50/2016, il cui elemento cardine sia quello dell'individuazione del soggetto a cui "aggiudicare" i servizi di seconda accoglienza, difettando di ogni considerazione gli spazi di confronto fra amministrazione e operatori privati, così come fra gli operatori privati stessi, indirizzati all'individuazione congiunta delle soluzioni più adatte per l'integrazione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale nel contesto locale.

È chiaro, quindi, come l'opzione percorsa dell'amministrazione comunale sia quella di instaurare un modello di esternalizzazione dei servizi rivolti alla popolazione migrante che, affondando le proprie radici nell'art. 41 Cost., consenta di giungere all'acquisto della migliore prestazione al minor prezzo possibile, tramite lo stimolo della competizione fra gli interessi individuali dei concorrenti, al punto da escludere l'integrazione di quello che si è più volte indicato come il primo presupposto alla creazione di un contesto utile per lo sviluppo di momenti di amministrazione condivisa. Infatti, guardando alla natura dei soggetti ammessi alla procedura in esame, essa risulta aperta a tutti gli operatori economici, spaziando da enti manifestazione del Terzo settore ai classici soggetti del *for profit*⁵⁹, così da prevenire l'instaurazione di quell'"ambiente protetto" corrispondente a un procedimento amministrativo coinvolgente solo soggetti privati che condividono con l'amministrazione il perseguimento del medesimo interesse della collettività, appunto legittimante un agire "condiviso" con il pubblico e non un intervento procedimentale meramente "informativo" o solamente consensuale⁶⁰.

⁵⁸ Il Bando di Gara e il relativo disciplinare sono disponibili online: <https://www.comune.catania.it/servizi/bandi-di-gara/default.aspx?bando=84713>.

⁵⁹ La sezione del Bando dedicata ai "Soggetti ammessi" a partecipare alla procedura apre l'elenco che specifica la portata dell'espressione "operatori economici" proprio con "gli imprenditori individuali, anche artigiani, e le società, anche cooperative".

⁶⁰ Si rimanda a quanto detto nella sez. 3 del capitolo 3 in relazione al ruolo di questo "ambiente protetto" nella creazione di momenti di amministrazione condivisa, in cui il miglior risultato cui mirano pubblica amministrazione e privati coinvolti non sia un più soddisfacente raggiungimento dei fini autonomi e distinti, ma un movimento congiunto e parallelo di pubblico e privato verso la migliore cura possibile dell'interesse da essi condiviso. Si fa rinvio, dunque, alla dottrina citata in tale sede – specialmente alle note 68 ss. – con i riferimenti essenziali alla concezione di amministrazione condivisa di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 36 e, prima ancora, sull'idea di "nuovi cittadini" attivi formulata da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., *passim*.

Ancora, l'opzione per il modello pro-concorrenziale impone, e allo stesso tempo legittima, aperture a una partecipazione di operatori economici non solo locali, ma sicuramente anche nazionali e sovranazionali, come esplicitato dalla qualifica di "gara europea" della procedura in esame e a fronte di un valore del servizio da esternalizzarsi indicato come superiore alle soglie di rilevanza comunitaria. D'altro canto, l'assenza di coinvolgimento del privato nella funzione amministrativa limita la rilevanza del suo radicamento nella comunità locale, della sua approfondita conoscenza di essa e di quella del fenomeno migratorio che la caratterizza⁶¹. I requisiti appena elencati, infatti, sarebbero i presupposti di un effettivo, informato e profittevole dialogo con l'amministrazione prodromico a un'ideazione congiunta degli interventi di integrazione sociale, mentre nel caso in analisi ai privati spetta esclusivamente il compito di presentare le proprie offerte, toccando poi solo all'amministrazione – unica "portatrice" degli interessi locali – individuare quella che meglio risponde alle esigenze della collettività che rappresenta⁶².

Rimane d'altronde innegabile come la scelta per la disciplina appalti garantisca l'operatività di tutta quella serie di istituti ad essa riconducibili ed espressivi dei principi di trasparenza, imparzialità, parità di trattamento – come la dettagliata descrizione, all'interno del bando e del disciplinare di gara, dei criteri di ammissione e di valutazione delle offerte e delle modalità di svolgimento della procedura di selezione – nonché di più ampia partecipazione possibile degli operatori economici interessati – come la disciplina dei consorzi, dei raggruppamenti temporanei di operatori economici, dell'avvalimento⁶³, del soccorso istruttorio, ecc.⁶⁴.

⁶¹ Si consideri che, come definito dal disciplinare di gara, solo 5 punti sui complessivi 100 da attribuirsi nell'ambito della valutazione delle offerte sono riconducibili all'effettiva conoscenza "del contesto socio-culturale di riferimento, con particolare attenzione all'analisi dei fenomeni migratori sul territorio dell'area metropolitana che coinvolgono richiedenti protezione internazionale, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria o umanitaria, alla rilevazione dei bisogni dell'utenza e alle sinergie da realizzare con la rete dei soggetti istituzionali e del Terzo settore coinvolti nelle politiche per l'immigrazione, a livello locale, regionale e nazionale, alla luce del quadro normativo esistente" (così la sezione dedicata a "Criteri di valutazione e punteggi" del Disciplinare di gara).

⁶² Chiara, in questo caso, è la distanza da ogni dimensione di "condivisione" della funzione amministrativa, rimanendo in presenza di un'azione prettamente unilaterale del soggetto pubblico. Per una concezione di amministrazione condivisa quale partecipazione attiva all'azione amministrativa, non nel segno della protezione dei propri interessi individuali, ma in chiave di tensione solidale per un pieno soddisfacimento degli interessi della collettività, si rimanda sempre a quanto detto nella sez. 3 del precedente capitolo 3, con i riferimenti a G. ARENA, *op. ult. cit.*, e F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, ma anche alla concezione romaniana di funzione amministrativa quale attività rivolta al perseguimento degli interessi della collettività, specie in S. ROMANO, *Poteri, potestà*, cit.

⁶³ Mentre il subappalto viene vietato in consonanza con il divieto generale contenuto nell'allora in vigore art. 24 d.m. 10 agosto 2016. Si noti, in più, che la scelta di consentire il ricorso all'istituto dell'avvalimento è propria dell'amministrazione precedente, in quanto non obbligatoria

3.1. (Segue): e i tentativi di implementare momenti di amministrazione condivisa con il Terzo settore

Come detto, però, si possono riscontrare anche enti locali che hanno scelto di deviare dall'applicazione della disciplina appalti dando luogo – in modo più o meno riuscito, si dirà – a procedure strutturate attorno a un momento di progettazione congiunta tra amministrazione ed enti del Terzo settore⁶⁵.

ai sensi del Codice dei contratti pubblici che, in relazione ai servizi sociali (art. 142 ss.), non fa espressamente rinvio all'applicabilità di tale istituto pro-concorrenziale.

⁶⁴ Il modello di esternalizzazione pro-concorrenziale qui tratteggiato per il Comune di Catania è stato replicato da numerosi altri comuni, senza sostanziali modifiche; vedasi, *ex pluribus*, i bandi SPRAR adottati dai Comuni di Vicenza, “Procedura aperta per l'individuazione di un ente attuatore con cui concludere un accordo quadro per l'affidamento dei servizi SPRAR”, triennio 2018/2020, online: <https://www.comune.vicenza.it/albo3/servizi.php/203243>; Parma, “Procedura aperta, ai sensi degli artt. 35 e 60 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., per l'affidamento in gestione dei servizi di accoglienza integrata SIPROIMI” biennio 2021/2022, online: <https://www.comune.parma.it/comune/Procedura-aperta-per-l'affidamento-in-gestione-dei-servizi-di-accoglienza-integrata-SIPROIMI.aspx>; e Napoli, “Affidamento della gestione di azioni di sistema per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione a favore di titolari di protezione internazionale nel quadro del SIPROIMI nell'ambito del biennio 2021-2022”, online: <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/41915>, in cui, in ossequio alle previsioni del d.m. 18 novembre 2019, si consente anche il ricorso all'istituto del subappalto. Non mancano, tuttavia, alcune “variazioni sul tema”. Così, sempre e comunque nell'alveo della disciplina appalti, si può assistere a gare che limitano, tramite espresso richiamo all'art. 143 d.lgs. n. 50/2016, il confronto ai soli soggetti del Terzo settore, senza però poter introdurre alcuno spazio di progettazione congiunta, *de facto* contrario alle dinamiche comunque competitive (e non condivise) che informano il sistema normativo in questione; vedasi Comune di Lucca, “Avviso finalizzato alla acquisizione di manifestazioni di interesse da parte di soggetti che si propongano come ente attuatore di un progetto per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati nell'ambito del Siproimi”, triennio 2020/2022, online: <http://www.comune.lucca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20656>. Ancora, in alcuni casi, le procedure sono finalizzate alla stipula di un accordo quadro *ex art.* 54 Codice dei contratti pubblici, così da consentire agli enti locali di individuare e vincolare *ex ante* l'operatore o gli operatori privati a cui affidare servizi che, sulla base dei contenuti dell'accordo, potranno essere attivati successivamente, se e quando l'amministrazione ne domanderà l'effettiva esecuzione. Una scelta, quella di ricorrere all'istituto in questione, non irrazionale, nell'ottica di una gestione pianificata dei flussi migratori, tale da permettere di modulare l'offerta di servizi di accoglienza e integrazione sulla base dell'effettiva portata degli ingressi di richiedenti asilo, disponendo in anticipo gli strumenti per far fronte ad eventuali picchi migratori (in questo senso, anche la stessa Anac, Delibera n. 32/2016, p. 22). In dottrina, per una riflessione introduttiva su questo profilo, A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, cit., p. 41 e, in senso più ampio, sugli accordi quadro *ex art.* 54, A. BARONE e F. CIMBALI, *Accordi quadro*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2017, p. 544 ss. Non sorprende che quest'ultima opzione abbia trovato attuazione in relazione ad alcuni grandi centri urbani, chiamati ad assorbire le cifre più consistenti della popolazione migrante; vedasi, per esempio, Roma Capitale, “Accordo quadro per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata in favore di uomini adulti singoli titolari di protezione internazionale e umanitaria in centri SPRAR”, biennio 2018/2019, online: https://www.comune.roma.it/reso-urces/cms/documents/10_All_B_Capitolato_Speciale_SPRAR.pdf.

⁶⁵ Per una recente riflessione sugli spazi di coprogettazione nel sistema SAI, vedasi N. GRI-

Valido esempio è fornito dall'Avviso pubblico con cui il comune di Bologna ha proceduto all'individuazione dei soggetti da coinvolgere, prima, nell'ideazione del proprio servizio SPRAR e, poi, a cui esternalizzarne l'implementazione, sempre per il triennio 2017/2019⁶⁶. Anche in questo caso, il titolo dell'atto è chiaramente significativo della scelta di campo operata dall'ente locale, laddove si parla di "invito a partecipare alla procedura ad evidenza pubblica di coprogettazione per l'individuazione di operatori economici per la gestione di azioni per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione a favore di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale". Dunque, piuttosto che usare espressioni univocamente riconducibili alla disciplina appalti, l'amministrazione utilizza la locuzione "procedura ad evidenza pubblica" riferibile, come già menzionato, ad un novero più ampio di meccanismi selettivi finalizzati alla stipula di un atto negoziale che leghi l'amministrazione con un soggetto privato⁶⁷, nel cui contesto è configurabile l'inserimento di momenti prodromici di dialogo pubblico-privato finalizzati alla concezione congiunta dell'intervento che sarà oggetto, in ultima battuta, di esternalizzazione. Per l'appunto, sempre nel titolo dell'Avviso, alla sola gestione delle azioni di accoglienza e integrazione si aggiunge, con ruolo centrale, la fase di progettazione concertata: infatti, la procedura è qualificata come "una procedura di coprogettazione", implicando la presenza di un *quid pluris* rispetto alla sola individuazione degli operatori economici cui affidare l'erogazione dei servizi.

Del resto, il fatto che non vi sia spazio per l'applicazione della disciplina appalti trova conferma nell'elenco, collocato nella parte iniziale dell'avviso, della normativa di rinvio a cui fare riferimento per individuare la base giuridica della procedura stessa: se non mancano richiami all'art. 118 Cost., alla disciplina nazionale e regionale sui servizi pubblici e alla legge n. 241/1990 (si noti che il Codice del Terzo settore non era ancora stato adottato), è assente ogni rinvio alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, nonostante il valore dei servizi da esternalizzarsi sia ampiamente superiore alle soglie di rilevanza comunitaria e non sia prevista alcuna forma di partecipazione dei soggetti privati al finanziamento degli interventi assistenziali⁶⁸. A giustificare la differente disciplina di riferimento, dunque, è la diversa *ratio* del coinvolgimento privato, il cui non essere mosso da finalità di matrice economica e individuale, bensì solidaristica – la

GION, *Coprogettazione e contesti accoglienti*, in *Impresa Sociale*, 2021, online: <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/coprogettazione-e-contesti-accoglienti>.

⁶⁶ L'avviso è disponibile online: <https://www.aspbologna.it/2013-12-16-16-32-27/opportunita-di-lavoro/avvisi-bandi-e-inviti-scaduti>.

⁶⁷ Si rinvia a quanto detto nella sez. 2 del capitolo 3 in tema di evidenza pubblica.

⁶⁸ Vedasi l'Allegato A all'Avviso, "Quadro progettuale di riferimento", sempre disponibile all'indirizzo: <https://www.aspbologna.it/2013-12-16-16-32-27/opportunita-di-lavoro/avvisi-bandi-e-inviti-scaduti>.

procedura, infatti, è questa volta ristretta solo ai soggetti del Terzo settore⁶⁹ – ne legittima forme di partecipazione all'azione pubblica che vadano al di là dell'“acquisto” del miglior servizio al minor prezzo, richiedendo la creazione di spazi dialogati, di messa in comune di energie, idee, conoscenze e competenze per il miglior conseguimento dell'interesse pubblico condiviso.

Soffermandosi, dunque, sui caratteri della coprogettazione per come delineata nell'Avviso in analisi, può notarsi come essa – pur precedendo di qualche mese l'adozione del Codice del Terzo settore – conferma sotto numerosi aspetti il modello dell'istituto che, nelle pagine precedenti, si è ritenuto desumibile in base all'intervento normativo del 2017. Innanzitutto, viene integrato – come già accennato – il primo requisito per la creazione di un contesto di coprogettazione che possa essere effettivo momento di amministrazione condivisa: la partecipazione alla procedura è limitata ad enti del privato sociale, il cui fine primario sia quello dell'integrazione della popolazione migrante locale, coincidente con quello perseguito dai soggetti pubblici coinvolti nella procedura in questione, aprendo alla possibilità di una partecipazione attiva alla cura di tale interesse che si traduca in una definizione congiunta delle modalità di azione amministrativa.

Ciò posto, l'Avviso in analisi opera una netta distinzione tra la valutazione delle candidature per l'ammissione alla fase di progettazione congiunta e la comparazione delle offerte, come evolutesi all'esito del momento dialogico, ai fini della selezione del soggetto affidatario dei servizi di assistenza e integrazione. A una specifica commissione, infatti, spetta la valutazione delle proposte, presentate dagli operatori privati interessati, di partecipazione alla coprogettazione, cui accederanno tutti i soggetti la cui candidatura venga ritenuta idonea e fra i quali verrà – solo successivamente – individuato l'affidatario del servizio. Si vengono così a creare spazi sia di dialogo “verticale” che di dialogo “orizzontale”, per esempio assenti nelle procedure FAMI analizzate nel capitolo precedente, a fronte del fatto che lo sforzo congiunto per l'ideazione dei migliori servizi di accoglienza e integrazione non coinvolge solo l'amministrazione e l'unico operatore privato futuro erogatore delle prestazioni, ma l'amministrazione e la pluralità di enti del Terzo settore ammessi alla coprogettazione, cui viene data la possibilità di migliorare congiuntamente i propri progetti iniziali e, conseguentemente, di impegnarsi nella definizione di migliori percorsi di inclusione per i non-cittadini⁷⁰.

⁶⁹ Vedasi l'art. 2 dell'Avviso, per cui “Il presente Avviso ha ad oggetto la candidatura da parte degli Enti del Terzo settore, come definito dall'art. 1 della legge n. 106/2016, a presentare”.

⁷⁰ La natura strettamente monoprocidentale delle procedure regionali di coprogettazione FAMI è stata evidenziata nella sez. 4 del precedente capitolo 5. Come detto, la fase dialogata di definizione congiunta del progetto è limitata all'amministrazione e al soggetto già individuato co-

Ancora, l'amministrazione prende una posizione sufficientemente chiara circa le modalità di svolgimento della fase dialogata interna alla coprogettazione, fornendo indicazioni riguardo ai ruoli delle parti, ai luoghi, alle tempistiche e agli argomenti di discussione. Questo traspare prima di tutto dall'art. 8 dell'Avviso, che individua in un apposito "Tavolo di co-progettazione" il contesto in cui pubblica amministrazione e privati selezionati saranno chiamati a confrontarsi al fine di giungere all'elaborazione concordata di un "modello preferibile o ottimale" per la gestione dei servizi SPRAR, "alla luce dell'apporto di contenuti innovativi e sperimentali da parte dei partecipanti al Tavolo"⁷¹. Le previsioni dell'Avviso si sono poi tradotte nella definizione di uno specifico calendario di diciotto incontri, ciascuno di essi focalizzato su un singolo profilo oggetto dei servizi da esternalizzarsi (accoglienza dei minori, formazione professionale e inserimento lavorativo, mediazione interculturale, ecc.)⁷², nell'ambito dei quali rappresentanti e tecnici, sia delle amministrazioni interessate sia degli operatori del Terzo settore, sono stati chiamati a dialogare nell'ottica di "massimizzare l'interesse pubblico" all'assistenza e all'integrazione dei non-cittadini⁷³.

Il tentativo di assicurare il perseguimento di tale fine, minimizzando le tensioni "competitive" tra gli operatori privati e le dinamiche "appaltatore/fornitori" con il soggetto pubblico⁷⁴, nonché supportando il confronto libero, produt-

me futuro erogatore degli interventi concreti, con una conseguente circoscrizione anche delle possibilità di modifica e innovazione del progetto originario per evitare ipotesi di lesione della parità di trattamento degli operatori privati candidatisi quali affidatari del servizio. Questa coprogettazione monoprocimentale trova sostanziale corrispondenza nel modello che parrebbe essere privilegiato dalle Linee guida ministeriali del marzo 2021, in cui si ammette espressamente che esso consenta una semplificazione del confronto pubblico-privato a prezzo del sacrificio di un pieno accesso al capitale di conoscenze, competenze, proposte e, più in generale, di risorse offerte dal Terzo settore; in materia, vedasi quanto già indicato nella sez. 4 del capitolo 3.

⁷¹ Così il summenzionato art. 8. dell'Avviso.

⁷² Vedasi la "Comunicazione elenco proposte progettuali ammesse al Tavolo di coprogettazione e Convocazione avvio tavolo co-progettazione in data 5 luglio 2017", sempre reperibile all'indirizzo: <https://www.aspbologna.it/2013-12-16-16-32-27/opportunita-di-lavoro/avvisi-bandi-e-inviti-scaduti>.

⁷³ In questo modo si esprime la Responsabile del procedimento, come riportato all'interno del verbale della prima seduta del Tavolo di coprogettazione. Questo, così come tutti i verbali delle altre sedute, sono reperibili al già citato indirizzo dell'Azienda pubblica dei servizi alla persona del Comune di Bologna. Dagli stessi traspare un effettivo confronto che ha riguardato svariati profili e da cui sono scaturite nuove possibili soluzioni alle esigenze di cura dell'interesse condiviso all'integrazione dello straniero: *ex pluribus*, dalla possibilità di prestare servizi di mediazione culturale "d'emergenza", tramite mezzi telefonici, a quella di promuovere protocolli di intesa con le università e le istituzioni di formazione presenti sul territorio, per facilitare il riconoscimento delle esperienze professionali e dei percorsi di studio sostenuti all'estero; il tutto sempre in un'ottica di arricchimento delle singole offerte dei partecipanti e, di conseguenza, anche dei servizi che saranno in ultima battuta offerti alla popolazione migrante.

⁷⁴ L'importanza di prevenire tali tensioni e dinamiche nel contesto dei tavoli tematici è chiaramente affermata da E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e*

tivo e innovativo, trova conferma, sempre nei summenzionati verbali degli incontri, laddove viene ribadito che le proposte e gli interventi formulati dai singoli privati nel contesto del Tavolo di coprogettazione non saranno oggetto *ex se* di valutazione alcuna, competendo la selezione dell'affidatario del servizio ad apposita Commissione, formata da funzionari differenti rispetto a quelli che prendono parte alla fase dialogica e da costituirsi una volta che essa sia conclusa. Infatti, solamente a chiusura dell'“arena di confronto” pubblico-privato viene richiesto agli enti del Terzo settore di formulare le proprie offerte vincolanti, che esprimano gli aspetti progettuali e gestionali definitivamente proposti, in quanto evolutisi proprio sulla base del confronto avvenuto in seno al Tavolo⁷⁵. Offerte finali che, esclusivamente a questo punto, saranno oggetto di valutazione ai fini dell'individuazione degli enti a cui effettivamente assegnare l'erogazione materiale dei servizi⁷⁶.

Appare chiara, dunque, l'adozione di un modello di coprogettazione prossimo a quello “forte” in precedenza suggerito, volto a un più pieno sfruttamento delle potenzialità degli enti del Terzo settore: da un lato, si introduce una coprogettazione “precoce”, in quanto non limitata ai soggetti a cui, in ultima battuta, spetterà l'erogazione del servizio, ma aperta a tutti gli operatori (non vi è numero chiuso) ritenuti idonei ad apportare il proprio contributo alla definizione degli interventi che meglio si riveleranno capaci di curare l'interesse all'accoglienza e all'integrazione degli stranieri; dall'altro, viene garantita una corrispondenza tra i soggetti che partecipano alla coprogettazione e quelli cui sia consentito concorrere nella successiva fase di selezione dell'affidatario, fornendo agli operatori privati sufficiente motivazione per investire le proprie energie anche nella fase dialogata di ideazione degli interventi di integrazione⁷⁷.

Ancora, l'amministrazione precedente sembra avere adempiuto correttamente al suo ruolo interno alla coprogettazione sotto numerosi dei profili evidenziati in sede di analisi generale dell'istituto. Si è già detto sopra della soddisfacente specificazione delle modalità di svolgimento della fase dialogata, con l'individuazione del Tavolo di coprogettazione come ambito del confronto, la defini-

partecipazione nella Provincia di Milano, cit., p. 449, richiamato – assieme ad altri Autori che sono intervenuti sul tema – nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3.

⁷⁵ Sui tavoli tematici come “arene destinate al confronto e alla partecipazione tra attori istituzionali e attori extraistituzionali, nonché luogo teoricamente deputato all'apporto sostantivo dei saperi professionali” vedasi i già citati L. CATALDI e F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, cit., p. 202 e, più in generale, quanto detto nella sez. 3.1 del capitolo 3.

⁷⁶ Così sempre l'art. 8 dell'Avviso.

⁷⁷ Si rimanda a quanto già detto in materia, specialmente riguardo ai rischi di *free-riding* conseguenti al “libero accesso” alla fase di selezione dell'affidatario, pur in assenza della partecipazione al momento di progettazione condivisa del servizio; in particolare, vedasi la nota 41 del precedente capitolo 3 e la nota 107 del precedente capitolo 5.

zione di un calendario di incontri e il chiarimento *ex ante* dell'oggetto di ciascuna riunione, quali interventi capaci di garantire maggiore certezza e trasparenza del "contenitore" del dialogo pubblico-privato e, quindi, una partecipazione più proficua degli enti del Terzo settore⁷⁸. Si è già detto, inoltre, come dai verbali dei singoli incontri traspaia lo sforzo dell'amministrazione precedente di circoscrivere le tensioni competitive e oppostive tra i partecipanti al Tavolo, favorendo la creazione di sinergie e confronti costruttivi fra operatori e amministrazioni in termini di individuazione delle migliori soluzioni per l'assistenza e l'integrazione dei migranti richiedenti protezione.

Quanto al grado di definizione dell'intervento assistenziale all'interno dell'Avviso, l'amministrazione si è sostanzialmente limitata a ribadire i contenuti minimi del servizio SPRAR⁷⁹, come già sufficientemente articolati all'interno delle Linee guida ministeriali – allora oggetto del citato d.m. 10 agosto 2016⁸⁰ – e del Manuale operativo SPAR 2015⁸¹, il cui livello di dettaglio è, da un lato, garanzia essenziale di qualità del servizio ma, dall'altro, non ne preclude l'ulteriore articolazione e specificazione in sede di coprogettazione, ai fini di un suo adeguamento alle caratteristiche del contesto locale⁸². Da valutarsi positivamente,

⁷⁸ Sull'importanza di questa definizione *ex ante* degli aspetti formali della coprogettazione, vedasi i già citati G. CICERI e L. RAIMONDI, *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, cit., p. 43 e E. POLIZZI, *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, cit., p. 437 ss.

⁷⁹ Vedasi l'art. 3 dell'Avviso ma, soprattutto, il già citato Allegato A, "Quadro progettuale di riferimento".

⁸⁰ Vedasi, in particolare, il relativo art. 31 laddove, appunto, si procede a una prima specificazione dei contenuti della serie di servizi minimi garantiti elencati nel precedente art. 30. Per esempio, in relazione agli interventi di "[f]ormazione e riqualificazione professionale" si puntualizza che "[g]li enti locali hanno l'obbligo di: predisporre strumenti volti alla valorizzazione dei singoli background tenendo conto delle aspettative dei beneficiari (curriculum vitae, bilancio e certificazione delle competenze, etc.); orientare e accompagnare i beneficiari alla formazione e riqualificazione professionale (corsi, tirocini formativi, etc.) al fine di favorire l'acquisizione di nuove competenze; facilitare le procedure di riconoscimento dei titoli di studio e professionali e favorire l'accesso all'istruzione universitaria"; oppure in tema di "[o]rientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo", laddove "[g]li enti locali hanno l'obbligo di: garantire l'informazione sulla normativa italiana in materia; favorire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, nonché al mercato privato degli alloggi attraverso azioni di promozione, supporto ed eventuale intermediazione tra beneficiari e locatori/proprietari; facilitare i percorsi di inserimento abitativo in ambienti protetti, là dove le caratteristiche personali dei singoli beneficiari o le condizioni di vulnerabilità – permanenti o temporanee – lo richiedano".

⁸¹ Di cui si è già fatta menzione nelle note 23 e 25 del precedente capitolo 4.

⁸² Per un approfondimento sui servizi "minimi" previsti per il sistema SPRAR/SAI, oltre agli Autori già citati nella nota 22 del precedente capitolo 4, vedasi – da ultimo – M. PERONE, *L'accoglienza e l'integrazione. I sistemi prevalenti e il SAI*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., p. 177 ss. e C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, p. 356 ss. Ancora, quanto alle possibilità di specificazione di tali servizi in relazione al contesto sociale e, appunto, tramite l'apporto del Terzo settore, vedasi N. GRIGION, *Coprogettazione e contesti accoglienti*, cit.

poi, è il fatto che la sottrazione dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici non abbia precluso la previsione di una serie di disposizioni, sostanzialmente analoghe a quelle osservate nei bandi SPRAR richiamati nella precedente sezione, dirette a fornire una precisa definizione delle modalità di svolgimento della procedura selettiva e una puntuale fissazione preventiva dei criteri di valutazione delle offerte, di modo da garantire la conformazione a quei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento il cui rispetto è richiesto, come più volte ribadito, anche dall'art. 55, comma 4, Codice del Terzo settore.

Sempre analogamente a quanto fatto dai bandi SPRAR/SAI che hanno dato applicazione alle previsioni del d.lgs. n. 50/2016, poi, si definiscono puntualmente i requisiti (generali, di idoneità professionale, di capacità economica-finanziaria e tecnico-professionale) il cui soddisfacimento è richiesto per garantire la partecipazione alla procedura di soggetti capaci, in questo caso, non solo di erogare adeguatamente il servizio, qualora dovessero risultare aggiudicatari, ma anche di fornire un valido contributo alla progettazione congiunta degli interventi. Ancora una volta, dunque, la richiesta di iscrizione ai registri – nazionali e locali – del Terzo settore, il rinvio alle cause di esclusione dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 e la domandata assenza di ipotesi di conflitto di interesse, ai sensi dell'art. 42 d.lgs. n. 50/2016, rendono la selezione dei soggetti idonei a coprogettare occasione per “separare il grano dal loglio” all'interno del Terzo settore, senza che gli strumenti di coinvolgimento del privato sociale all'azione amministrativa diventino necessariamente occasione di cattiva amministrazione maggiore rispetto a quanto accada in caso di applicazione della disciplina appalti⁸³.

Parimenti a quanto affermato in occasione dell'analisi delle procedure FAMI, poi, anche nell'Avviso in analisi non sono mancate previsioni chiaramente derogatorie rispetto alla disciplina della contrattualistica pubblica, senza che ciò possa comunque apparire ingiustificabile, proprio alla luce delle caratteristiche specifiche della procedura in questione. Valido esempio proviene, anche in questo caso, dalla sottrazione agli obblighi di pubblicità a livello nazionale e sovranazionale previsti dal Codice dei contratti pubblici, sostituita con una pubblicazione limitata al livello regionale: come detto, però, tale scelta non appare del tutto irrazionale, laddove una circoscrizione su base “territoriale” dei partecipanti può essere legittimata dalla necessità di coinvolgere soggetti che siano a conoscenza delle dinamiche locali, che siano effettivamente rappresentativi della società entro cui i processi di accoglienza e integrazione sono chiamati ad avere luogo e che dunque siano capaci di fornire un apporto pienamente utile e costruttivo nella progettazione congiunta dei servizi di integrazione locali⁸⁴.

⁸³ Si rimanda alle analoghe riflessioni già formulate in tema di avvisi FAMI, nell'ambito della sez. 4.1 del precedente capitolo.

⁸⁴ Vedasi sempre quanto detto nella sez. 4.1 del precedente capitolo. Manifestazione concreta

Ad ogni modo, per quanto il coinvolgimento del privato sociale posto in essere dal comune di Bologna appaia nel suo complesso soddisfacente, è innegabile la permanenza di due significative differenze con modello di coprogettazione precedentemente suggerito come desumibile dall'art. 55 del Codice del Terzo settore e inteso quale autonomo strumento di piena partecipazione alla funzione amministrativa, piuttosto che semplice procedura di esternalizzazione dei servizi assistenziali. Prima di tutto, l'Avviso qualifica la coprogettazione come un sub-procedimento della più ampia procedura di affidamento del servizio assistenziale, allontanandosi da quella struttura più nettamente bi-procedimentale che pare essere ad oggi suggerita dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, laddove esso fa della realizzazione degli interventi – e, dunque, del procedimento di esternalizzazione – solo un'eventuale conseguenza del precedente momento di ideazione congiunta dei servizi⁸⁵.

Come già detto, i vantaggi di questa distinzione consisterebbero proprio nell'“impermeabilizzazione” dei due procedimenti, limitando il passaggio delle tensioni competitive per l'affidamento del servizio sociale (comunque riscontrabili anche tra enti del Terzo settore, qualora all'affidamento corrisponda l'ottenimento di risorse pubbliche certamente utili per il “sostentamento” dell'ente stesso) dalla procedura di selezione a quella di coprogettazione (che dovrebbe invece rimanere “a gara zero” e incentrata sugli sforzi congiunti, e non contrapposti, di privati e amministrazione al concepimento dei migliori interventi di inclusione sociale possibili). Inoltre, se è vero che al procedimento di individuazione dell'affidatario dovrebbero razionalmente partecipare solo operatori che hanno già preso parte al momento di coprogettazione, distinguere le due procedure consentirebbe di ampliare il novero di soggetti interessati e potenzialmente partecipanti al momento di ideazione congiunta dei servizi. Si pensi agli spazi di coinvolgimento che si aprirebbero in favore di altri esponenti della società civile

dell'importanza della vicinanza, per i partecipanti alla procedura di coprogettazione, al contesto locale, la si ritrova nella lettura dei verbali dei diciotto incontri del Tavolo di coprogettazione di cui alla precedente nota 71, in cui – per esempio – gli esiti delle esperienze pregresse di assistenza ai migranti effettuate nel territorio del Comune di Bologna, la compiuta conoscenza della rete di servizi sociali “generalisti” ivi esistente, così come i rapporti con il tessuto imprenditoriale locale appaiono elementi chiave per l'esito positivo del processo di progettazione congiunta degli interventi e, in ultima battuta, per l'integrazione dei beneficiari dei servizi. In questo senso, dunque, si supera quanto affermato dalla già menzionata Anac, Delibera n. 861/2018 (precedente nota 37) in tema di obblighi di pubblicazione a livello europeo per le procedure SPRAR/SAI di valore superiore alle soglie di rilevanza sovranazionale: se l'amministrazione locale opta per un'esternalizzazione pro-concorrenziale, *nulla quaestio* sulla correttezza della decisione dell'Autorità, ma quando essa sceglie un modello differente di coinvolgimento del privato, che si traduca in una sua effettiva partecipazione alle scelte amministrative, allora tale deroga alla pubblicità sovranazionale appare sufficientemente giustificabile.

⁸⁵ Si rimanda, oltre che ai contenuti dell'art. 55, comma 4 (“La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni [...]”), a quanto detto nelle sezz. 1 e 3 del precedente capitolo 3.

(es.: rappresentanze di quartiere o associazioni culturali, ma anche associazioni rappresentative della popolazione migrante già radicata nel territorio) che potrebbero fornire utile apporto alla progettazione dei migliori interventi, pur non avendo strumenti e interesse all'erogazione materiale dei servizi e, dunque, pur non partecipando al successivo procedimento di selezione per l'esternalizzazione⁸⁶.

Seconda (e più grave) mancanza, poi, è quella di un atto che formalizzi l'apporto privato alla definizione congiunta dell'intervento di assistenza all'inclusione sociale dei richiedenti asilo, da realizzare nel contesto locale. In altre parole, non è previsto alcun accordo a chiusura del (sub)procedimento di coprogettazione che dimostri l'incontro di volontà pubblico-privato nella concezione dei percorsi di integrazione. I risultati del dialogo interno al Tavolo tematico confluiscono, infatti, in un atto conclusivo di tale subprocedimento – l'invito a presentare le offerte vincolanti⁸⁷ – in cui vengono articolati dei sub-criteri di valutazione delle offerte definitive, più specifici rispetto a quelli già indicati nell'avviso, corrispondenti all'adeguata implementazione delle specifiche soluzioni discusse e condivise in sede coprogettuale⁸⁸.

⁸⁶ Quanto appena prospettato sarebbe ancor più realizzabile in relazione ai servizi SAI, proprio in riferimento alla già descritta cesura conseguente all'esigenza di domandare il finanziamento ministeriale, che consentirebbe di sottoporre all'amministrazione centrale un progetto co-ideato con ampio apporto della società civile – non solo del Terzo settore in ultima battuta interessato all'erogazione – per poi procedere alla selezione dell'affidatario tra i soggetti idonei che hanno partecipato alla coprogettazione. D'altro canto, ulteriore legittimazione di questo modello bi-procedimentale può trovarsi nel già menzionato art. 45 del d.m. 18 novembre 2019 – come detto, più recente normativa ministeriale in tema di accesso ai finanziamenti per il Sistema di Accoglienza e Integrazione – laddove si prevede che “[l]a decadenza dal finanziamento è dichiarata nei seguenti casi: a) mancato avvio della procedura ad evidenza pubblica per la selezione dell'ente attuatore del progetto ammesso a finanziamento entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di ammissione al finanziamento, nel caso in cui l'ente locale si avvale di uno o più enti attuatori”. È evidente, dunque, come si consenta la presentazione al Ministero – da parte dell'ente locale responsabile dell'iniziativa SAI – di un progetto la cui realizzazione non sia ancora stata affidata a un preciso ente attuatore, potendo avviare solo in seguito all'ottenimento del finanziamento (entro sessanta giorni) una “procedura ed evidenza pubblica” con cui esternalizzare il servizio co-progettato nell'ambito di un precedente procedimento “a gara zero”.

⁸⁷ Atto sempre disponibile all'indirizzo: <https://www.aspbologna.it/2013-12-16-16-32-27/opportunita-di-lavoro/avvisi-bandi-e-inviti-scaduti>.

⁸⁸ Per esempio, in tema di servizi di formazione e riqualificazione professionale, l'originario criterio di valutazione (fissato dall'Avviso) legato alla “capacità di connettere il sistema SPRAR alle risorse disponibili sul territorio” viene ulteriormente articolato in una serie di sotto-criteri, quali: la previsione di un modello relazionale *ad hoc* con i soggetti istituzionali (Comuni, ASL, uffici competenti, ecc.) in grado di supportare i percorsi di formazione e riqualificazione professionale dei migranti; l'indicazione di una possibile rete di rapporti con soggetti privati (enti del privato sociale e del mondo aziendale) capace di agevolare l'inserimento lavorativo dei non-cittadini; la realizzazione di forme di collaborazione con i gestori di altri servizi connessi all'accoglienza dei richiedenti asilo ai fini della condivisione di strumenti, informazioni e della concretizzazione di

Dunque, per quanto il confronto con il Terzo settore abbia un'innegabile influenza sulla definizione dei contenuti delle scelte dell'amministrazione, manca ancora una piena responsabilizzazione del privato sociale e, prima ancora, un completo riconoscimento della sua partecipazione alla funzione amministrativa, in quanto la definizione ultima di questi sub-criteri "compete al soggetto pubblico responsabile della procedura, al quale soltanto spetta la titolarità delle scelte, per il perseguimento degli interessi pubblici"⁸⁹. Da qui, dunque, il rischio non trascurabile di riportare la coprogettazione a mero strumento di partecipazione informativa, lasciando l'accoglimento delle soluzioni formulate in sede dialogata alla "clemenza" dell'amministrazione, sicché rischiando di privare di significato e ragion pratica la coprogettazione – che diverrebbe una vuota appendice procedimentale, dispendiosa in termini di tempo e risorse umane per l'amministrazione e il privato sociale – nonché, prima ancora, svilendo la comune tensione, anche dei soggetti privati, al perseguimento del pubblico interesse all'integrazione dei non-cittadini⁹⁰.

Come già anticipato, la scelta del Comune di Bologna di derogare all'applicazione della disciplina appalti per implementare meccanismi di coprogettazione dei servizi SAI ha trovato conferma anche da parte di altri enti locali⁹¹. Va però

momenti di raccordo tra gli operatori, sempre nell'ottica di facilitazione dei percorsi di avvio al lavoro dei beneficiari degli interventi di assistenza.

⁸⁹ Così il summenzionato Invito a presentare le offerte vincolanti.

⁹⁰ Sul fatto che la perpetuazione di un modello di semplice partecipazione consultiva amputerebbe significativamente la ragion pratica dell'introduzione della coprogettazione nell'ordinamento italiano, quale istituto nuovo e distinto da quelli già esistenti, si rimanda a quanto detto nel precedente capitolo 3, soprattutto laddove si è interpretato il "coinvolgimento attivo" richiesto dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 conformemente a quanto fatto dall'Autore cui è riconducibile tale espressione, quale partecipazione dei "nuovi cittadini" alla funzione pubblica, con il ruolo di attori e non meri spettatori, che consenta loro di incidere sulle scelte preposte al perseguimento degli interessi della collettività di cui fanno parte. Vedasi in particolare le note 75 e 76 del suddetto capitolo 3 e i riferimenti ivi contenuti a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit.

⁹¹ Così Comuni di Messina, "Avviso di manifestazione di interesse a partecipare alla coprogettazione, organizzazione e gestione di servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR di minori stranieri non accompagnati", biennio 2015/2016, online: <https://comune.messina.it/informazioni/avviso-di-manifestazione-di-interesse-a-partecipare-alla-coprogettazione-organizzazione-e-gestione-dei-servizi-finalizzati-allaccoglienza-nella-rete-sprar-sistema-di-protezione-per-richiede/>; Modena, "Invito a partecipare alla procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di soggetti del Terzo settore per la coprogettazione e la gestione di azioni di sistema per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione a favore dei beneficiari del progetto SPRAR", anno 2019, online: <https://www.comune.modena.it/servizi/appalti-pubblici/archivio-da-cancellare-bandi-di-gara-e-contratti-profilo-di-committente/altri-bandi-e-avvisi/bandi-e-avvisi-scaduti/coprogettazione-e-la-gestione-di-azioni-di-sistema-per-laccoglienza-la-tutela-e-lintegrazione-a-favore-dei-beneficiari-del-progetto-sprar>; Caserta, "Avviso pubblico per l'individuazione di soggetti del terzo settore per la co-progettazione e la gestione di azioni SPRAR-MSNA", triennio 2019/2021, online: https://trasparenza.comune.caserta.it/archivio11_bandi-gare-e-contratti_0_391208_636_1.html; Livorno, "Avviso pubblico per

tenuto presente come solo in alcuni casi la fase *stricto sensu* di coprogettazione abbia ricevuto una disciplina sufficiente specifica, che ne abbia consentito di meglio preservare *ratio* e peculiarità, mentre in altre ipotesi si è proposto un modello più strettamente mono-procedimentale (simile a quello visto in relazione ai servizi FAMI) dove gli spazi di ideazione congiunta sono “soffocati” all’interno di un’unica procedura principalmente votata alla sola individuazione del soggetto erogatore degli interventi di accoglienza e integrazione⁹².

In conclusione, le procedure SPRAR/SAI analizzate dimostrano come effettivamente sussistano spazi di legittima e concreta implementazione di procedure che siano espressione di un modello di amministrazione condivisa le quali, muovendo dal carattere solidale e sussidiario dei soggetti privati coinvolti, ne permettano una proficua partecipazione anche in termini di definizione delle scelte amministrative, in un’ottica di accrescimento delle capacità di perseguimento dell’interesse all’integrazione dei richiedenti asilo. D’altro canto, se la volontà di attuazione di questo modello diventa prima giustificazione della deroga alla disciplina delle esternalizzazioni di servizi fissata nel Codice dei contratti pubblici, non può che rimarcarsi l’esigenza di giungere a una piena e corretta concretizzazione della coprogettazione, per come ad oggi disciplinata nell’art. 55 d.lgs. n. 117/2017. Sicché, se amministrazione condivisa deve essere, e se le dinamiche solidali devono prendere il posto di quelle concorrenziali, pare indispensabile che il momento di ideazione congiunta dei servizi SAI acquisisca un’effettiva indipendenza dal procedimento di selezione dell’affidatario del servizio e, aprendosi al dialogo tanto verticale quanto orizzontale tra l’amministrazione e i più enti del Terzo settore coinvolti, si concluda con un atto che sia espressione della collaborazione nel determinare i contenuti delle scelte pubbliche e, dunque, di un esercizio condiviso della funzione amministrativa, a sua volta piena manifestazione di una responsabilizzazione della comunità di accoglienza fin dalla fase di ideazione degli interventi di integrazione sociale dei suoi membri di più recente acquisizione.

l’individuazione di soggetti del Terzo settore *ex* d.lgs. 117 del 2017, per la co-progettazione e la gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela rivolti ai migranti richiedenti asilo e rifugiati nell’ambito della rete SIPROIMI”, biennio 2021/2022, online: https://www.comune.livorno.it/sites/default/files/index/bandi_gare_concorsi/avviso_per_coprogettazione_siproimi_e_allegati.pdf.

⁹²Tra gli avvisi appena citati vedasi, per esempio, quello del Comune di Modena, in cui la selezione del partner è unica e la coprogettazione è limitata a profili di dettaglio del progetto già scelto come vincitore dall’amministrazione, in totale assenza di un dialogo “orizzontale” tra operatori privati. Un’impostazione più coerente, invece, è quella dell’Avviso del Comune di Livorno, il cui art. 9 disciplina le vari fasi del processo di coprogettazione aprendolo a una pluralità di enti del Terzo settore e distinguendo la partecipazione all’ideazione degli interventi dall’individuazione dell’operatore affidatario del servizio.

4. *Il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinari: una conferma a contrario del rilievo dell'amministrazione condivisa nei processi di integrazione*

Nel concludere il presente capitolo, si ritiene opportuno proporre una rapida analisi di un ulteriore meccanismo che caratterizza la fase di “seconda accoglienza” dei richiedenti asilo, la medesima in cui trova attuazione il Sistema di Accoglienza e Integrazione, e che, come detto, assume rilevanza in uno studio focalizzato sull'integrazione dei non-cittadini costituendo il naturale momento di passaggio tra l'erogazione di servizi volti al soddisfacimento dei bisogni immediati del migrante giunto sul territorio italiano e l'avvio dei percorsi di inclusione sociale, finalizzati ad un suo armonico e produttivo inserimento nella comunità di accoglienza in cui sarà chiamato a stabilirsi. Questo al fine di dimostrare, anche *a contrario*, come non solo i contenuti del servizio assistenziale, ma anche il pieno e attivo coinvolgimento del privato sociale secondo dinamiche solidali e sussidiarie, e non meramente competitive, possa incidere positivamente sulla capacità degli interventi in questione di perseguire l'obiettivo dell'integrazione dei migranti.

Infatti, se si passa dalle astratte previsioni di legge – per cui il Servizio di Accoglienza e Integrazione dovrebbe costituire il sistema ordinario di “seconda accoglienza” dei c.d. “migranti umanitari”, volto ad ospitare ed assistere la totalità dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione – alla realtà dei fatti, si può osservare come il SAI si sia rivelato capace di accogliere e avviare all'integrazione solo una porzione minoritaria dei suoi potenziali beneficiari, la maggior parte dei quali è stata oggetto di assistenza tramite “misure straordinarie di accoglienza”. Queste ultime si sono dunque concretizzate nell'istituzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), che – a norma di legge – dovrebbero però operare solo nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità dei posti all'interno delle strutture SAI, a causa di arrivi consistenti, ravvicinati e di fatto non prevedibili di richiedenti asilo⁹³. Ciò nonostante, ad oggi, per quanto i flussi in entrata si sia-

⁹³ In questo senso, art. 11 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142. In dottrina, S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli*, cit., p. 3. Ragione principale della cronica incapacità del sistema SPRAR/SAI di accogliere l'effettivo ammontare dei richiedenti/titolari di protezione internazionale è in primo luogo individuata nella volontarietà dell'adesione allo stesso da parte degli enti locali; se questo assicura, da un lato, una piena esplicazione del principio di sussidiarietà verticale e una partecipazione al sistema di realtà locali effettivamente votate all'accoglienza e all'integrazione, dall'altro, legittima un rifiuto – *in primis* sulla base degli orientamenti politici delle amministrazioni locali – all'inserimento nel sistema, così da non consentirne una pianificazione a livello centrale, che lo potrebbe rendere adeguato alle effettive necessità nazionali di accoglienza; in materia, *ex pluribus*, F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, cit., p. 4; G.A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in *federalismi.it*, 2018, p. 2 ss. (spec. p. 17); S. PENASA, *op. ult. cit.*, p. 9; P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium Iuris*, 2016, p. 708 ss. (spec. pp. 716-717).

no sensibilmente ridotti rispetto al picco del periodo 2014-2017, il sistema appare ancora lontano da una sua riconduzione ad equilibrio, con due terzi dei “migranti umanitari” stabilmente collocati nei Centri di Accoglienza Straordinaria e, quindi, impossibilitati all’ingresso nel sistema SAI⁹⁴. Questo, in altre parole, ha dato luogo a una “normalizzazione” di una soluzione emergenziale che è stata oggetto di numerose critiche, a fronte di una ritenuta incapacità del sistema CAS di fornire un’adeguata alternativa, in chiave di accoglienza e avvio all’integrazione nonché, più in generale, di rispetto dei diritti dei migranti, a quello che dovrebbero essere gli ordinari meccanismi di seconda accoglienza⁹⁵.

Per comprendere queste critiche, va tenuto presente come, in estrema sintesi, il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinaria abbia fatto la sua comparsa nell’ordinamento italiano con il d.lgs. n. 142/2015 che, andando a recepire le dir. UE nn. 2013/32 e 2013/33, ha fissato la disciplina complessiva dell’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, introducendo quello che è stato definito come “un sistema unico, distinto per fasi di accoglienza”⁹⁶. In base ad esso, ad un primissimo momento di soccorso e assistenza immediata dei migranti, da svolgersi presso i cosiddetti “punti di crisi” (*hotspot*) situati nei luoghi maggiormente interessati dagli sbarchi, segue la fase di accoglienza vera e propria, che si articola a sua volta in “prima” e “seconda accoglienza”.

Più in dettaglio, la “prima accoglienza” si attua presso centri governativi – variamente denominati nel corso degli anni (Centri di permanenza temporanea,

⁹⁴ Per uno sguardo ai più recenti numeri dell’accoglienza, vedasi M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, cit., p. 29 ss. in cui l’Autrice, riportando dati del Ministero dell’Interno, evidenzia un graduale ridimensionamento del *gap* tra la “seconda accoglienza” nei CAS e nel SAI, con un passaggio dall’86,5% delle presenze nel primo dei due meccanismi per il 2018, ad un attuale 68,0%, cifra comunque assai lontana dal rendere il sistema CAS una soluzione effettivamente emergenziale e straordinaria, come invece previsto dalle norme di legge. Gli equilibri, d’altra parte, rischiano di essere ulteriormente e fortemente alterati dalla crisi umanitaria – sorta durante la stesura di quest’opera – causata dalla guerra in Ucraina, in conseguenza della quale si è avverato un flusso di rifugiati tanto ingente da manifestare fin da subito l’insufficienza non solo del sistema SAI, ma anche delle capacità ricettive delle esistenti strutture CAS.

⁹⁵ In questo senso si sono mossi sostanzialmente tutti gli autori che hanno analizzato il sistema di accoglienza nazionale; oltre a quelli già citati nelle due precedenti note, vedasi anche C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, cit., p. 36 ss.; F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, cit., p. 21 ss.; N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, cit., p. 135 ss.; M. SAVINO, *The refugee crisis as a challenge for public law: the Italian case*, in *German Law Journal*, 2016, p. 981 ss. (spec. p. 991 ss.).

⁹⁶ In questo senso, M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, cit., p. 34 e ID., *La frontiera mobile dell’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent’anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, cit., p. 3; C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, cit., p. 37.

Centri di permanenza temporanea e assistenza, Centri di identificazione, ecc.)⁹⁷ – in cui si portano a termine le operazioni di identificazione e tutti gli ulteriori adempimenti volti a definire lo *status* giuridico dello straniero, oltre alla verifica delle sue eventuali vulnerabilità tali da richiedere forme *ad hoc* di assistenza⁹⁸. La “seconda accoglienza”, come detto, è invece quella che comporta la collocazione stabile del richiedente asilo/titolare di protezione internazionale sul territorio italiano, in cui al supporto materiale dovrebbe combinarsi anche l’erogazione di servizi volti a garantirne l’inserimento nella nuova comunità di appartenenza. È lo stesso d.lgs. n. 142/2015 che, al suo art. 8, conferma quale meccanismo ordinario di “seconda accoglienza” quello del SAI, “nei limiti dei posti disponibili”, aprendo così allo stesso tempo al ricorso a misure straordinarie – i CAS, appunto – nel caso in cui sia temporaneamente esaurita tale disponibilità di posti, ma solo per il “tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione”⁹⁹.

Quanto ai servizi offerti ai “migranti umanitari” nel sistema CAS, essi sono in senso ampio definiti dall’art. 10 d.lgs. n. 142/2015¹⁰⁰, per essere poi specificati in un apposito schema di capitolato, da adottarsi con decreto del Ministero del-

⁹⁷ Per un elenco delle varie denominazioni, vedasi M. CONSITO, *L'accoglienza dei richiedenti asilo tra emergenza ed esternalizzazione della gestione*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO e M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 182 ss. (spec. p. 188).

⁹⁸ Oltre agli Autori citati nella precedente nota 96, vedasi anche G.A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, cit. p. 10 ss.

⁹⁹ Cfr. Art. 11, comma 3, d.lgs. n. 142/2015. Come si è già accennato nel capitolo 4, questo modello di accoglienza unitario e distinto per fasi è stato per un certo periodo di tempo (2018-2019) sostituito da un “sistema di accoglienza binario distinto in base allo *status* dei beneficiari” (al riguardo, vedasi gli Autori menzionati nella precedente nota 96); con il d.l. n. 113/2018, infatti, solo i titolari di protezione internazionale potevano avere accesso a quello che era stato rinominato SIPROIMI (oggi, SAI), mentre l’accoglienza dei richiedenti asilo era garantita esclusivamente nei CAS, che quindi – anche sulla carta – perdevano la loro natura “emergenziale” per diventare meccanismo stabile e ordinario da rivolgere a quegli stranieri le cui possibilità di permanenza di “lunga durata” sul territorio fossero ancora da accertarsi, così da legittimare l’erogazione in loro favore dei soli servizi di accoglienza materiale offerti dai Centri di Accoglienza Straordinaria, escludendo l’accesso a servizi rivolti all’inclusione sociale (come si ripeterà in seguito, infatti, con la riforma del 2018 si sono espunti dai CAS i pochi servizi di natura integrativa precedentemente previsti in questo sistema, salvo essere nuovamente reintrodotti a seguito delle ulteriori modifiche disposte con il d.l. n. 130/2020).

¹⁰⁰ Art. 10, comma 1, d.lgs. n. 142/2015: “Nei centri di cui all’art. 9, comma 1, e nelle strutture di cui all’articolo 11, devono essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza [...]. Sono altresì erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l’assistenza sanitaria, l’assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio [...]. Sono inoltre assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all’età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l’unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l’aprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze [...]”.

l'Interno, come richiesto dall'art. 12 del medesimo d.lgs. n. 142/2015, così da assicurare l'uniformità dei livelli di accoglienza del sistema CAS lungo tutto il territorio nazionale¹⁰¹. Anche solo attraverso la lettura delle previsioni normative appena citate, appare evidente come l'assistenza offerta nei Centri di Accoglienza Straordinaria sia un *quod minus* – soprattutto in termini di interventi volti all'integrazione dello straniero – rispetto a quanto garantito dal SAI¹⁰². Tuttavia, una conferma evidente di ciò si ottiene osservando la realtà materiale di questi servizi, laddove i Centri di Accoglienza Straordinaria manifestano chiaramente la propria vocazione per un approccio “quantitativo” (piuttosto che “qualitativo”, quale quello perseguito dal SAI) all'assistenza e all'integrazione¹⁰³. Essi, infatti, prendono spesso corpo all'interno di strutture di grandi dimensioni (nell'ordine di centinaia di migranti accolti), lontane dai centri abitati e prive di contatti con il tessuto sociale in cui i beneficiari sarebbero chiamati a integrarsi, con un'offerta di servizi che non può che essere standardizzata e spersonalizzata¹⁰⁴, laddove invece la puntuale attenzione alle esigenze del singolo costituisce una delle chiavi di successo dei servizi sociali¹⁰⁵.

¹⁰¹ Diversi schemi di capitolato si sono susseguiti negli anni; da ultimo, quello approvato con d.m. 29 gennaio 2021 è volto principalmente a riesplorare i servizi offerti nei Centri di accoglienza, conformemente a quanto previsto dal d.l. n. 130/2020, dopo il periodo di restrizione delle prestazioni conseguente al menzionato d.l. n. 113/2018 – cui era corrisposto il capitolato introdotto con d.m. 20 novembre 2018. In base al nuovo capitolato (accessibile online: <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-for-nitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri>), dunque, all'accoglienza materiale, all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale e alla mediazione linguistico-culturale tornano ad aggiungersi ulteriori servizi – previsti dalla normativa *ante* 2018 – quali il supporto psicologico, l'orientamento legale, l'orientamento al territorio e l'erogazione di corsi di lingua italiana (questi ultimi due con una vocazione chiaramente integrativa dello straniero nel contesto locale, dunque in consonanza con gli obiettivi della “seconda accoglienza” temporaneamente abbandonati *post* riforma del 2018). Per uno sguardo sintetico sulle ragioni alla base e sui contenuti del nuovo capitolato, vedasi la Circolare del Ministero dell'Interno, 24 febbraio 2021, online: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/circolari/circolare-24-febbraio-2021-concernente-nuovo-schema-capitolato-appalto>.

¹⁰² Questa considerazione è tuttora valida, nonostante la ri-espansione dei servizi offerti nei CAS a seguito del d.l. n. 130/2020 e del nuovo capitolato 2021, descritta nella precedente nota. Basta confrontare, infatti, l'art. 2 dello schema di capitolato 2021 con l'art. 34 delle ultime linee guida SIPROIMI/SAI (d.m. 18 novembre 2019). Quest'ultimo, oltre a descrivere con maggiore dettaglio i requisiti minimi di ogni intervento assistenziale, include attività di integrazione non contemplate in ambito CAS, quali la formazione e la riqualificazione professionale, l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, l'orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo e l'orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale.

¹⁰³ Questa contrapposizione tra approccio “di quantità” per i CAS e “di qualità” per il sistema SPRAR/SAI è ripreso da F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, cit., p. 16 ss.

¹⁰⁴ Parla appunto di servizio CAS “standardizzato” e “spersonalizzato” C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, cit., 37. In senso analogo, con

Al di fuori delle ipotesi più gravi di vera e propria violazione dei diritti fondamentali dei singoli individui, tali da porsi ben al di sotto dei livelli minimi richiesti dalla normativa nazionale e sovranazionale¹⁰⁶, questo “impoverimento” dei servizi offerti apparirebbe tollerabile, anche alla luce della normativa europea, se si inserisse all’interno di soluzioni effettivamente temporanee ed emergenziali¹⁰⁷, non essendolo più, invece, nel momento in cui la straordinarietà sulla carta si tramuta nella già richiamata ordinarietà dei CAS quali strutture di “seconda accoglienza” per l’ordinamento italiano: da qui, dunque, le summenzionate critiche all’attuale (dis)equilibrio fra i meccanismi di assistenza e integrazione dei “migranti umanitari” in Italia.

Ora, sicuramente le lacune del sistema CAS sono diretta conseguenza dei contenuti dei servizi dallo stesso offerti, a loro volta risultanti da una distorsione del ruolo dei centri in questione, pensati come eccezionali, ma *de facto* chiamati a farsi carico della maggior parte dei “migranti umanitari” per un periodo capace di protrarsi per svariati mesi dal loro ingresso nel territorio nazionale. Come anticipato però, sembra legittimo ipotizzarsi che anche la “forma” (*rectius*, le procedure) con cui vengono affidati tali servizi possa incidere sulle loro concrete modalità di svolgimento. Al riguardo, gli artt. 11, comma 2, e 12 d.lgs. n. 142/2015 sono chiari nell’affermare come spetti alle prefetture individuare le strutture presso cui adibire i Centri di Accoglienza Straordinaria e, conseguentemente, anche i soggetti privati cui esternalizzare la fornitura dei beni e l’erogazione dei servizi connessi ai centri stessi, il tutto “secondo le procedure di affi-

puntuali riferimenti alle dimensioni dei vari CAS, vedasi Openpolis e ActionAid, *Centri d’Italia. Bandi, gestori e costi dell’accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, 2018, online: <https://www.openpolis.it/esercizi/i-centri-di-accoglienza-in-italia-la-spesa-e-i-contratti-pubblici/>.

¹⁰⁵ Sulla necessità di personalizzazione e non standardizzazione dei servizi assistenziali ai migranti si rimanda a quanto già detto nella sez. 2 del precedente capitolo 4. D’altro canto, la maggiore attenzione per le esigenze individuali da parte del sistema SAI è chiaramente percepibile oltre che dalla sua preferenza per un’“accoglienza diffusa” – ossia articolata attorno a una pluralità di strutture ricettive di piccole dimensioni, disseminate nel tessuto urbano, che facilitano i rapporti tra il singolo migrante e gli operatori sociali, nonché tra migranti e comunità locale – anche dalla realizzazione, per ogni migrante che fa ingresso nel SAI, di un progetto personalizzato di accoglienza, con l’obiettivo primario di supportare il percorso individuale di autonomia e di inclusione sociale; in materia, in aggiunta a quanto indicato nel *Manuale operativo SPRAR* richiamato nella nota 23 del precedente capitolo 4, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, cit., p. 110 ss.

¹⁰⁶ Alcuni di questi “casi limite” sono riportati nei *Country reports* relativi all’Italia realizzati annualmente da ASGI per AIDA (Asylum Information Database) ed ECRE (European Council on Refugees and Exiles), disponibili online: <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/>. In particolare, vedasi quello per il 2018 (p. 99 ss.), online: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_it_2018update.pdf.

¹⁰⁷ Così P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, cit., p. 718.

damento dei contratti pubblici” (cfr. art. 11, comma 2) e, dunque, attraverso apposita “gara d'appalto” (cfr. art. 12).

Preso atto di come operatori privati gestori dei CAS possano essere anche soggetti *for profit*, ma siano principalmente enti *non profit*¹⁰⁸, il tenore letterale degli articoli ultimi citati appare ben più univoco di quello utilizzato nel d.m. 18 novembre 2019, in relazione alle procedure di individuazione degli enti attuatori dei progetti SAI. Come visto, quest'ultimo parla di selezione da espletarsi nel rispetto “del codice degli appalti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50”¹⁰⁹, dunque attua un rinvio a un testo normativo che, pur essendo manifestazione primaria delle esternalizzazioni “concorrenziali”, contiene ora un innegabile rimando agli strumenti di coinvolgimento “solidale” previsti dal Codice del Terzo settore¹¹⁰, mantenendo così aperto lo spazio per una loro possibile implementazione. Diversamente, i summenzionati artt. 11 e 12 circoscrivono fin da subito i meccanismi di esternalizzazione, facendo riferimento a una specifica categoria di istituti volti a regolare i rapporti pubblico-privati: si parla, infatti, di contratti pubblici e di appalti, richiamando così solo le procedure di affidamento di matrice *stricto sensu* competitiva e pro-concorrenziale¹¹¹.

Conferme, in tal senso, provengono dal livello europeo laddove, con apposita Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio¹¹², si è ribadito che le direttive sugli appalti pubblici – e, dunque, la conseguente normativa nazionale di recepimento – forniscono tutti gli strumenti necessari per affrontare le “sfide in relazione a un afflusso improvviso e in rapida crescita di richiedenti asilo”¹¹³, per quel che concerne la tempestiva messa a disposizione di alloggi, beni e servizi di prima necessità. Particolare attenzione viene posta sul fatto che la disciplina europea sugli appalti mette a disposizione delle amministrazioni nazionali procedure capaci di rispondere in tempi rapidi alle summenzionate esigenze: infatti, pur sottolineando l'opportunità di ricorrere il più possibile alle ordinarie procedure di aggiudicazione aperte o ristrette, si rammenta la possibilità di attivare procedure “accelerate”, comportanti la riduzione dei termini generali dei procedimenti, fino alla possibilità di sfruttare l'istituto della

¹⁰⁸ Vedasi, al riguardo, il già citato Openpolis e ActionAid, *Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, cit.

¹⁰⁹ Art. 10 d.m. 28 novembre 2019.

¹¹⁰ Il riferimento è sempre alle descritte – e già menzionate anche in questo capitolo – modifiche del 2020 agli artt. 30, 59 e 140 d.lgs. n. 50/2016.

¹¹¹ In materia, M. CONSITO, *L'accoglienza dei richiedenti asilo tra emergenza ed esternalizzazione della gestione*, cit., p. 192 ss. e F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, cit., p. 10 ss.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 9 settembre 2015, *sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo*, COM(2015)454.

¹¹³ COM(2015)454, p. 1.

procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, in ipotesi di estrema urgenza¹¹⁴.

Dunque, l'accento sul carattere emergenziale, straordinario e d'urgenza del sistema CAS, espresso tanto a livello nazionale quanto a livello sovranazionale, rende evidente come sia astrattamente difficile prospettare il ricorso a strumenti di esternalizzazione "solidale" e di amministrazione condivisa in relazione a questo meccanismo di "seconda accoglienza". Si pensi, su tutto, alla coprogettazione degli interventi: la celerità che dovrebbe caratterizzare la realizzazione dei CAS esclude la configurabilità dei margini temporali necessari per avviare e svolgere un percorso di coinvolgimento attivo del Terzo settore e di individuazione dialogata delle migliori soluzioni per assicurare l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Tuttavia, analogamente a quanto detto in relazione all'"impoverimento" dei contenuti dei servizi, anche questo "impoverimento" delle procedure di esternalizzazione avrebbe un senso solo se il sistema CAS, anche in concreto, mantenesse il suo carattere di soluzione emergenziale, laddove la realtà dei fatti lo ha invece trasformato in uno strumento ordinario di "seconda accoglienza".

La diretta conseguenza di ciò è stata quella di collocare gli operatori del Terzo settore – che, come detto, sono i principali soggetti privati coinvolti nell'erogazione dei servizi dei Centri di Accoglienza Straordinaria – sempre e comunque all'interno di dinamiche concorrenziali e, quindi, sostanzialmente estranee alla loro ragion d'essere, snaturandone conseguentemente anche il *modus operandi*. Se infatti è vero che il criterio di aggiudicazione a cui si dovrebbe far ricorso in queste gare sia esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹¹⁵, capace di porre in rilievo non solo il costo, ma anche la qualità dei servizi¹¹⁶, l'esternalizzazione secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici comporta comunque l'instaurazione di rapporti di opposizione e di competizione tra operatori privati e amministrazione, nonché tra operatori privati stessi, che diano luogo a un "conflitto" per l'aggiudicazione delle risorse

¹¹⁴ COM(2015)454, p. 6 ss.

¹¹⁵ Vedasi, in questo senso, art. 10 dello schema di capitolato 2021, per cui: "L'appalto è aggiudicato a favore del soggetto che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'art. 95 comma 3, lettera a), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 [...]". Tuttavia, come si è notato in dottrina, nel recente passato non sono mancate ipotesi in cui si è fatto ricorso anche al criterio del prezzo più basso, sacrificando ulteriormente i profili qualitativi dell'offerta dei servizi all'interno dei CAS, a vantaggio dell'aspetto quantitativo e della celerità nella realizzazione degli stessi; così, F.V. VIRZI, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, cit., p. 24.

¹¹⁶ Si vedano i vari allegati allo Schema di capitolato 2021, in cui si fissano i "criteri di valutazione per la selezione e l'aggiudicazione delle offerte economicamente più vantaggiose secondo il miglior rapporto qualità/prezzo"; in essi si stabilisce la rilevanza dell'offerta tecnica (in sostanza, la qualità dei servizi) e di quella economica (in sostanza, il ribasso rispetto all'importo a base di gara), costantemente individuando al 70% il peso della prima e al 30% quello della seconda.

pubbliche. Un conflitto tale da “far dimenticare” la comunanza di fini che dovrebbe invece animare tanto le relazioni pubblico-private, quanto quelle fra gli enti del Terzo settore partecipanti alle procedure di affidamento, e che li dovrebbe spingere più che alla competizione, alla condivisione di risorse e di conoscenze per garantire la miglior soddisfazione delle esigenze dei migranti beneficiari degli interventi di accoglienza.

In poche parole, la tendenza è quella di focalizzarsi, sin dalle procedure di esternalizzazione, sui profili economici dei CAS (di risparmio, per l'amministrazione, e *lato sensu* di guadagno, per i privati), sacrificando fin da subito l'attenzione per la qualità del servizio e avvantaggiando nell'aggiudicazione le organizzazioni più grandi, capaci di gestire centri di rilevanti dimensioni e sfruttare così delle vere e proprie economie di scala¹¹⁷. In senso opposto, il ricorso a momenti di amministrazione condivisa, quali la procedura di coprogettazione, consentirebbe di “rimembrare” agli operatori coinvolti – pubblici e privati – l'esistenza di quella che dovrebbe essere una comunanza di intenti nell'implementazione delle strutture di “seconda accoglienza”, oltre a quello che dovrebbe essere l'interesse principale perseguito, così da porre nuovamente in primo piano i fini sociali – l'assistenza e l'integrazione del migrante – piuttosto che quelli meramente economici. Come detto, l'implementazione di tali istituti è tuttavia preclusa in relazione ai servizi CAS, in conseguenza della loro stessa concezione quali meccanismi emergenziali: da qui l'importanza, anche sotto questo ulteriore aspetto, di ricondurre quanto prima ad equilibrio il sistema nazionale di “seconda accoglienza”¹¹⁸, così da attribuire finalmente un ruolo da protagonista al sistema SAI, sulla carta come nella realtà, permettendo l'erogazione di servizi che si rivelino capaci – sia per i loro contenuti, che per la loro “forma” – di rispondere adeguatamente alle esigenze dei migranti e di avviare effettivi percorsi di integrazione coinvolgenti tanto il non-cittadino, quanto la società di accoglienza.

¹¹⁷ Critiche in questo senso sono mosse nel già citato Openpolis e ActionAid, *Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*, cit.

¹¹⁸ Sull'esigenza di superare le dinamiche emergenziali nella gestione del fenomeno migratorio, con una riflessione ampia che tocca anche gli istituti della seconda accoglienza, vedasi il già citato F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit., p. 435 ss.

CAPITOLO VII

IL CASO DEI CORRIDOI UMANITARI: IL QUADRO ATTUALE E LE PROSPETTIVE FUTURE TRA RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE E DEL TERZO SETTORE

SOMMARIO: 1. Il corretto equilibrio pubblico-privato quale chiave per lo sviluppo dei corridoi umanitari. – 2. La disciplina dei corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa. – 3. La molteplicità di ruoli degli attori pubblici nella *Private Sponsorship of Refugees* canadese. – 4. La latitanza degli attori pubblici nel contesto italiano, le sue conseguenze e i possibili rimedi offerti dal Codice del Terzo settore. – 5. Quale futuro per i corridoi umanitari?

1. *Il corretto equilibrio pubblico-privato quale chiave per lo sviluppo dei corridoi umanitari*

Se con i precedenti capitoli si sono presi in considerazione alcuni strumenti chiave indirizzati all'integrazione dei migranti presenti sul territorio italiano, che – anche grazie al coinvolgimento del Terzo settore per come sopra ricostruito – operano quali meccanismi ordinari per il perseguimento di tale interesse pubblico, trattazione autonoma merita l'istituto dei “corridoi umanitari”. Questo, prima di tutto, in considerazione della fase “embrionale” o, per usare un termine utilizzato nei precedenti capitoli in relazione allo sviluppo degli altri interventi a sostegno dell'integrazione dei migranti, “pionieristica” in cui essi ancora si collocano. Trattandosi di un istituto non solo di recente creazione, ma le cui caratteristiche appaiono “in divenire”, esso può costituire un ulteriore banco di prova per riflettere, attraverso una differente prospettiva, su quali dovrebbero essere i corretti equilibri pubblico-privati nell'organizzazione dei servizi di inclusione sociale dei non-cittadini. D'altro canto, i corridoi umanitari sono diventati, nell'ultimo periodo, oggetto di una sempre crescente attenzione mediatica e politica, spesso evocati quale strumento salvifico innanzi alle numerose tragedie che affliggono le donne e gli uomini che percorrono le tratte migratorie¹, capace di garantire non

¹Ultima, in ordine di tempo, è la già menzionata crisi umanitaria conseguente alla guerra in

solo l'arrivo in sicurezza dei migranti che si trovano effettivamente in una condizione di vulnerabilità, ma anche una gestione ordinata, sicura e sostenibile dei flussi migratori e, per quel che più interessa in questa ricerca, un'efficiente integrazione dei nuovi arrivati nel tessuto sociale chiamato ad accoglierli.

Procedendo a un rapido inquadramento, con corridoi umanitari si indica una peculiare manifestazione dell'istituto della *private sponsorship* che a sua volta si colloca nel più ampio panorama dei canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale, ossia l'insieme di quei meccanismi che, con differenti livelli di coinvolgimento delle parti pubbliche e private, sono indirizzati a garantire l'ingresso sicuro e l'avvio di percorsi di integrazione in favore di soggetti vulnerabili che si trovano, inizialmente, ancora fuori dal territorio dello stato di accoglienza².

Ucraina. Sebbene in relazione ad essa l'espressione "corridoi umanitari" sia stata generalmente utilizzata quale sinonimo di "passaggi sicuri" per recarsi fuori dalle zone di conflitto (dunque, in senso non strettamente corrispondente allo specifico istituto giuridico analizzato in questo capitolo), l'ingente numero di migranti in ingresso in Italia ha subito generato una serie di questioni di essenziale rilevanza giuridica. Queste ultime vanno dall'individuazione degli istituti per legittimare l'ingresso, la permanenza e la protezione da riconoscere alle persone in fuga dai campi di battaglia, all'organizzazione di un sistema di accoglienza adeguato ai rilevanti flussi in arrivo. Quanto al primo aspetto, basti menzionare l'avvenuta prima applicazione dell'istituto della protezione temporanea – disciplinata dalla dir. CE n. 2001/55 e, in Italia, dal d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85 – approvata con delibera del Consiglio giustizia e affari interni dell'Unione Europea (decisione di esecuzione UE del 4 marzo 2022, n. 382) e confermata a livello nazionale con il d.p.c.m. 28 marzo 2022. Quanto al secondo profilo, la palese insufficienza, innanzi all'emergenza, dei servizi SAI e CAS ha trovato espressione nel rapido susseguirsi di decreti-legge, delibere del Consiglio dei Ministri e di ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile con cui si è cercato (e si sta cercando) di legittimare e razionalizzare forme "eccezionali" di accoglienza coinvolgenti la società civile; su tale aspetto si tornerà brevemente nelle conclusioni generali di questo scritto. Prima dell'Ucraina, la riconquista talebana dell'Afghanistan, nell'agosto del 2021, aveva a sua volta comportato la fuga di decine di migliaia di afgani innanzi alle innegabili prospettive di violazioni dei loro diritti fondamentali come conseguenza dell'instaurazione del nuovo regime. Tra le risposte internazionali, l'Italia aveva per l'appunto proceduto all'istituzione di un corridoio umanitario *ad hoc* (questa volta da intendersi in senso tecnico, come si vedrà nelle prossime pagine), sulla base di un accordo tra i Ministeri dell'Interno e degli Esteri, e la Caritas, la Comunità di Sant'Egidio, la Tavola Valdese e l'Arci, chiamato a garantire l'arrivo sicuro e l'inserimento nel contesto sociale italiano di 1200 migranti; vedasi Ministero dell'Interno, *Firmato al Viminale protocollo d'intesa per la realizzazione dei corridoi umanitari per cittadini afgani*, 4 novembre 2021, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/firmato-viminale-protocollo-dintesa-realizzazione-dei-corridoi-umanitari-cittadini-afghani>. Simili dinamiche si erano attivate anche in relazione a un'altra tragedia di poco precedente, ossia quella concernente l'*hot-spot* di Moria, sull'isola di greca di Lesbo, dove un incendio aveva lasciato migliaia di migranti in condizioni ancora più precarie, senza cure, servizi e ripari. Il corridoio umanitario in quel caso si è basato su un accordo tra i Ministeri e la Comunità di Sant'Egidio, che ha consentito l'arrivo in Italia di 300 richiedenti asilo. Vedasi Ministero dell'Interno, *300 richiedenti asilo da Lesbo in Italia grazie a corridoio umanitario*, 23 settembre 2020, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/300-richiedenti-asilo-lesbo-italia-grazie-corridoio-umanitario>.

²In materia di canali di accesso legale, vedasi P. BONETTI, *Editoriale al Fascicolo 3*, in *Dir. imm.*

Nello specifico, con *private sponsorship* si intenderebbe un sottoinsieme della più ampia categoria dei reinsediamenti, con il principale tratto distintivo conseguente dal fatto che, se nei reinsediamenti le pubbliche autorità dello stato di accoglienza si fanno carico direttamente di tutte le azioni da svolgersi (selezione dei beneficiari, organizzazione del loro trasferimento, predisposizione dei percorsi di accoglienza e inclusione sociale)³, con le *sponsorship* ha luogo una loro completa esternalizzazione in favore di operatori privati⁴. In altre parole, spetterà a singoli o gruppi di individui (generalmente cittadini o lungosoggiornanti) o organizzazioni private assumersi la responsabilità, la gestione e l'impegno economico necessari per il trasferimento sul suolo nazionale dei beneficiari, nonché per l'erogazione in loro favore dei successivi servizi di accoglienza e integrazione⁵.

Questa descrizione generale, quindi, consente l'inquadramento dei fini dell'istituto: al salvataggio delle vite umane e all'ampliamento del numero di ingressi legali, si aggiunge la possibilità di regolare più efficientemente i flussi migratori

citt., 2021, online: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/128-fascicolo-n-3-2021/editoriale-n-3-2021/231-editoriale>; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 57 ss.; E. FRASCA, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europei: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 207 ss. (spec. p. 218 ss.); F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, *ivi*, 2018, p. 1 ss.

³ Per una definizione di reinsediamento, vedasi UNHCR, *Resettlement Handbook*, Ginevra, 2011, p. 3, online: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Vedasi, inoltre, S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 60 ss. e J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Bruxelles, 2013, p. 2.

⁴ Per una definizione di *private sponsorship*, vedasi European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, 2018, p. 4, online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1>. In dottrina, S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 70 ss.; J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, cit., p. 3 ss.; S. FRATZKE, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, Bruxelles, 2017, p. 3 ss.

⁵ All'esternalizzazione delle suddette attività, tratto qualificante dell'istituto in questione, si possono poi sommare altri elementi, presenti o meno a seconda delle differenti caratterizzazioni che la *private sponsorship* ha assunto nei vari ordinamenti: *in primis*, la possibilità rimessa agli *sponsor* privati di individuare più o meno liberamente i beneficiari, fatto salvo il generale requisito che si tratti di individui in condizione di vulnerabilità; *in secundis*, la natura addizionale dell'istituto, ossia il fatto che i migranti che abbiano beneficiato della *sponsorship* non vengano conteggiati nel novero delle eventuali quote di ingresso fissate a livello governativo, ma si sommino ad esse, rendendo la *sponsorship* uno strumento di ampliamento delle possibilità di accoglienza offerte da un paese. Sugli elementi "aggiuntivi" e sul loro carattere eventuale, S. FRATZKE, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, cit., pp. 3-4.

e, quindi, di meglio organizzare i servizi di accoglienza e integrazione (sempre che l'implementazione della *sponsorship* comporti un'effettiva diminuzione degli arrivi non controllati), nonché di assicurare un risparmio di risorse pubbliche, in conseguenza del trasferimento di (almeno parte dei) costi e investimenti in capo ai soggetti privati. A questi fini, si affianca anche la volontà di garantire un coinvolgimento più diretto della società civile nella gestione del fenomeno migratorio, di modo che questa partecipazione attiva generi nella collettività una riconsiderazione (in positivo) del fenomeno in questione, nonché assicuri una vicinanza tra migrante e comunità locale che migliori gli esiti dei processi di inclusione⁶. È evidente, dunque, la consonanza tra i profili appena menzionati e gli elementi che stanno alla base dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, del modello di amministrazione condivisa e del concetto di integrazione interculturale che hanno animato le precedenti pagine, nel giustificare il più ampio coinvolgimento del Terzo settore e, attraverso di esso, della società civile negli interventi di inclusione sociale dei non-cittadini.

Ora, a fronte del fatto che, come detto, i corridoi umanitari italiani si trovano ancora in una fase “embrionale e pionieristica”, ma alla luce dei summenzionati possibili effetti positivi, non poche voci si sono spese in favore di una loro implementazione più estesa, ossia di una loro normalizzazione e trasformazione in strumenti ordinari di accoglienza e integrazione, senza però che tali discorsi siano stati altrettanto soventemente accompagnati da un'effettiva riflessione su quale evoluzione dovrebbe caratterizzare l'istituto affinché possa assumere suddetta natura ordinaria e non meramente eccezionale. Tassello centrale di questa riflessione è appunto costituito da una corretta e compiuta definizione dei ruoli e delle relazioni tra i soggetti privati e le pubbliche autorità coinvolti nella cura dell'interesse all'assistenza dei migranti, al punto da spingere a verificare quanto gli strumenti di amministrazione condivisa analizzati nei precedenti capitoli possano, anche in questo caso, fornire utile spunto per una razionalizzazione ed evoluzione del meccanismo in analisi.

Ancora, proprio la breve vita dei corridoi umanitari nel sistema di accoglienza e integrazione nazionale suggerisce di estendere l'indagine ad altri sistemi giuridici, laddove meccanismi analoghi abbiano oramai raggiunto quel livello di stabilizzazione auspicato anche per l'ordinamento italiano. Su tutti, si farà rife-

⁶ Queste finalità sono chiaramente individuate da European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., p. 5; S. FRATZKE, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, cit., p. 5; J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, cit., p. 6. Vedasi anche C. MANDALARI, *La questione delle vie di accesso legali e sicure dei rifugiati nell'Unione Europea: problemi e prospettive del programma “Corridoi umanitari”*, in *Diritti comparati*, 2018, online: <https://www.diritticomparati.it/la-questione-delle-vie-di-accesso-legali-e-sicure-dei-rifugiati-nellunione-europea-problemi-e-prospettive-del-programma-corridoi-umanitari/>.

rimento al modello canadese di *private sponsorship*, i cui quarant'anni di operatività, le migliaia di rifugiati sponsorizzati e l'inserimento, quale tassello centrale, nel sistema di gestione ordinaria dei flussi migratori ne hanno garantito la qualifica di *best practice* meritevole di esportazione a livello internazionale⁷.

Da ultimo, è opportuno ribadire come i corridoi umanitari rappresentino un istituto che trascende la sola integrazione dei migranti, concernendo anche l'accoglienza e, prima ancora, il loro ingresso sul territorio nazionale. D'altra parte, la scelta di concentrarsi sui servizi di integrazione ad esso connessi appare giustificata sotto un duplice profilo: da un lato, perché la dimensione "interna" dei corridoi umanitari è quella tuttora meno indagata in dottrina, dall'altro, perché proprio in relazione ad essa il ruolo delle pubbliche amministrazioni appare meno definito e più impalpabile, generando le criticità che verranno analizzate nelle successive pagine⁸.

⁷ Si veda la *Global Refugee Sponsorship Initiative*, supportata dall'UNHCR e dallo stesso governo canadese, che mira al rafforzamento del *network* globale di reinsediamento dei migranti in condizioni di vulnerabilità, e che vede nel meccanismo di *private sponsorship* implementato nello stato nordamericano un modello di ispirazione per la creazione di nuovi programmi da diffondersi in ulteriori paesi; online: <https://refugeesponsorship.org/>. A livello nazionale, vedasi Ministero dell'Interno, *Italia-Canada, insieme per replicare modelli virtuosi di integrazione dei migranti*, 20 luglio 2017, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/italia-canada-insieme-replicare-modelli-virtuosi-integrazione-dei-migranti>.

⁸ Se con fase "interna" dei corridoi umanitari si vuole intendere quella legata all'erogazione dei servizi volti a supportare il positivo inserimento e la proficua inclusione dello straniero nella comunità di accoglienza, con fase "esterna" si indica quella relativa alla selezione dei migranti beneficiari della *sponsorship* e all'ingresso degli stessi nel territorio nazionale; tra le opere che si sono occupate delle criticità di quest'ultima fase, vedasi F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, p. 239 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 25 ss.; E. FRASCA, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, cit., p. 207 ss.; C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, 2020, p. 265 ss. (spec. p. 273 ss.); D. BORGONOVO RE, *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella Provincia autonoma di Trento*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1717 ss. (spec. p. 1722 ss.); P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "Corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 1 ss. (spec. p. 20 ss.). Nodo chiave di queste riflessioni è dato dalla possibilità di continuare ad usare il visto *ex art. 25* reg. CE n. 810/2009 quale strumento di ingresso dello straniero, soprattutto alla luce delle sentenze Corte Giust., Grande Sezione, 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X contro État belge* e Corte EDU, 5 maggio 2020, ric. n. 3599/18, *M.N. e altri contro Belgio*.

2. La disciplina dei corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa

Similmente a quanto accaduto per il sistema SPRAR/SAI, anche l'esperienza dei corridoi umanitari è frutto di una spinta "dal basso", ossia di un impulso proveniente dalla stessa società civile – come rappresentata da enti del Terzo settore – quale tentativo di affrontare e risolvere la questione migratoria secondo una differente prospettiva⁹. Sulla base di un'iniziativa promossa dalla Comunità di Sant'Egidio (associazione privata a scopo non lucrativo), in congiunzione con la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese, si è infatti giunti alla stipula di un primo protocollo di intesa, firmato il 15 dicembre 2015 con i Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e degli Interni, con cui si è appunto dato il via all'esperienza dei corridoi umanitari.

Senza alcuna previa modifica o integrazione del quadro normativo esistente, ma poggiandosi pressoché esclusivamente sulla disciplina dei visti umanitari a territorialità limitata *ex art.* 25 reg. CE n. 810/2009, questo accordo ha definito la struttura giuridica e operativa dei corridoi umanitari, incentrata, da un lato, sull'impegno dello Stato a rilasciare mille dei suddetti visti (a rifugiati siriani in territorio libanese) e, dall'altro, sull'impegno dei soggetti privati di farsi carico dell'individuazione dei beneficiari, del loro trasferimento, della loro accoglienza e integrazione sul suolo italiano¹⁰. Il successo di questa prima esperienza ne ha comportato la riproposizione nel 2017, con il coinvolgimento della Comunità di Sant'Egidio e della Conferenza Episcopale Italiana (quale rappresentante della Caritas italiana e della Fondazione Migrantes): ancora una volta, dunque, un accordo tra Ministeri ed enti del privato sociale ha definito (o, meglio, confermato, data la mancanza di sostanziali variazioni rispetto ai contenuti del precedente protocollo) la struttura giuridica dei corridoi umanitari, che in questa occasione hanno permesso l'ingresso dall'Etiopia di cinquecento profughi dell'Africa subsahariana (eritrei, somali e sudsudanesi). Entrambi i protocolli sono poi stati

⁹ Si rimanda a quanto già detto nella sez. 1 del precedente capitolo 6.

¹⁰ Per una ricostruzione dei tratti essenziali della storia e dei contenuti dei corridoi umanitari, vedasi D. BORGONOVO RE, *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella Provincia autonoma di Trento*, cit., p. 1725; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "Corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, cit., p. 2 ss.; P. GOIS e G. FALCHI, *The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure*, in *Riv. interdyscy. Mobil. Hum.*, 2017, p. 59 ss. (spec. p. 66 ss.). Vedasi anche Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, 2019, p. 1 ss., online: <https://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-ITA.pdf> e Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, 2019, p. 43 ss., online: https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre_il_Mare.pdf.

rinnovati, così da avere consentito, in cinque anni, l'accoglienza di più di duemila richiedenti asilo¹¹. D'altro canto, proprio questa cifra – limitata rispetto alla media annuale di sbarchi sulle coste italiane¹² –, nonché il numero circoscritto di iniziative (sostanzialmente due, successivamente rinnovate, a cui si sono aggiunti altri e più recenti Corridoi, come quelli per le evacuazioni dalla Libia, per Lesbo e per l'Afghanistan¹³) confermano la natura eccezionale della *private sponsorship* nell'ordinamento italiano, generalmente attivata solo a fronte di situazioni internazionali di estrema gravità e ampio rilievo mediatico.

Guardando ai contenuti specifici, i primi protocolli di intesa si aprono delineando una base di legittimazione dei corridoi umanitari definita tramite il richiamo di atti adottati a livello europeo – nei quali si incentivano gli Stati Membri all'attivazione di canali legali per l'ingresso dei soggetti bisognosi, menzionando, per l'appunto, anche le iniziative di patrocinio privato – i quali, però, hanno esclusivamente natura programmatica, risultando dunque privi di qualsivoglia portata vincolante¹⁴.

Che il diritto europeo non possa fornire una puntuale e completa base normativa per i corridoi umanitari – se non tramite il già indicato art. 25 reg. CE n. 810/2009, che rileva esclusivamente per il profilo specifico dei visti di ingresso – trova conferma nell'analisi delle premesse dei successivi protocolli (i rinnovi), laddove il richiamo agli atti europei è sostituito esclusivamente da una legittimazione “pratica”, ossia dalla descrizione del successo delle precedenti iniziative. Un successo attestato sia da risultati positivi in tema di riconoscimento della protezione internazionale alla totalità degli individui giunti in Italia tramite i

¹¹ Per i numeri, vedasi, su tutti, Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, cit., p. 7.

¹² Per il 2020, nonostante la netta riduzione rispetto agli anni precedenti, si parla di 34.000 sbarchi, cifra comunque raddoppiata per l'anno successivo, con un numero complessivo che ha raggiunto nel 2021 quasi i 68.000 arrivi via mare; per questi dati, vedasi Ministero dell'Interno, *Sbarchi e accoglienza: tutti i dati*, 28 febbraio 2022, online: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

¹³ Sui corridoi per l'Afghanistan e per Lesbo si rimanda a quanto detto nella prima nota del presente capitolo. Quanto al Corridoio per le evacuazioni dalla Libia (coinvolgente i Ministeri degli Esteri e dell'Interno, nonché la CEI e la Caritas), di esso hanno beneficiato 150 migranti provenienti dai centri di detenzione libici; vedasi Ministero dell'Interno, *Corridoio umanitari, 150 profughi dai centri libici in Italia*, 15 febbraio 2018, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/corridoi-umanitari-150-profughi-dai-centri-libici-italia>.

¹⁴ Nello specifico, il Protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio, richiama l'Agenda europea sulla migrazione 2015 (ossia la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 13 maggio, 2015 [COM(2015)240]) e la Proposta della Commissione europea, 13 luglio 2016, concernente l'elaborazione di un “Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinserimento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio” [COM(2016)468].

corridoi e di efficace integrazione degli stessi nelle comunità locali, sia dall'approvazione espressa a livello europeo e internazionale riguardo all'esperimento italiano, al punto da portarne alla riproposizione in altri Stati Membri¹⁵. Tutto questo rende palese, d'altro canto, la mancanza di un vero e proprio riferimento normativo a cui ancorare l'istituto in questione¹⁶.

Ciò posto, nei considerando degli accordi vengono delineate le caratteristiche delle parti private (Comunità di Sant'Egidio, CEI, Chiese protestanti e AR-CI) che, di fatto, ne hanno legittimato il ruolo di interlocutori con il governo per la proposizione dei progetti: si tratta di soggetti con specifica competenza in materia migratoria, con esperienza pregressa nelle attività di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, nonché presenti *in loco* nelle aree dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa. Ad ogni modo, l'indicazione generale e sommaria di queste caratteristiche rende evidente come, più che procedere a un vaglio preventivo degli specifici requisiti che "autorizzerebbero" gli operatori privati all'assunzione del ruolo di sponsor, le pubbliche autorità si siano limitate a una mera presa d'atto della "bontà" degli operatori che hanno avviato queste iniziative¹⁷.

¹⁵ Così il Protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio, che si apre dando atto della positività dei risultati precedentemente raggiunti: "5.1. per quanto riguarda le risposte socio istituzionali, al grado di riconoscimento della protezione internazionale accordato dalle Commissioni territoriali competenti, avvenuto nella totalità dei casi presi in esame e, in una percentuale consistente degli stessi, nella forma piena dello *status* di rifugiato, unitamente all'attivazione di ampia disponibilità da parte delle comunità locali in un sistema di accoglienza diffusa, con un ruolo di rilievo assolto dalle istituzioni scolastiche e sociosanitarie; 5.2. per quanto riguarda direttamente i beneficiari del progetto, alla diffusa disponibilità ad apprendere la lingua italiana, alla partecipazione a percorsi di formazione professionale e ai tirocini di lavoro, nonché alla ricerca attiva di inserimenti lavorativi; [...] 7. L'esperienza realizzata, soprattutto a motivo della sinergia tra il Governo della Repubblica Italiana e le organizzazioni della società civile che ne sono promotrici, costituisce una *best practice* di grande importanza a livello europeo come dimostrato tra l'altro: 7.1. Dall'attivazione di esperienze analoghe avviate in altri paesi europei, pur nelle comprensibili differenze degli assetti nazionali; 7.2. Dall'attenzione crescente e dall'apprezzamento espresso in numerosi documenti di studio e proposte elaborate dagli organi dell'Unione europea nei confronti di iniziative volte a creare canali complementari di accesso legale per richiedenti asilo e rifugiati con il coinvolgimento del settore privato e della società civile [...]".

¹⁶ Anche il più recente protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan, nel delineare il fondamento giuridico della nuova iniziativa, fa sostanzialmente richiamo ad atti internazionali e sovranazionali di natura meramente "programmatica" (*ex pluribus*, la Raccomandazione della Commissione europea C(2017) 6504 del 3 ottobre 2017 sul rafforzamento dei percorsi legali di ingresso per le persone bisognose di protezione internazionale; il *Global Compact on Refugees* del dicembre 2018, per di più non sottoscritto dall'Italia; la Comunicazione della Commissione europea COM(2020)609 "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo").

¹⁷ Per esempio, vedasi i Considerando 6 e 7 del Protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio: "6. La Comunità di Sant'Egidio ha maturato una specifica competenza sul tema anche attraverso l'attuazione del precedente

Operatori, in aggiunta, considerati capaci di autofinanziare l'attività di *sponsorship*, la quale “non comporta di conseguenza alcun onere a carico dello Stato italiano”¹⁸. D'altra parte, per quanto la riduzione dei costi pubblici di accoglienza e integrazione sia un interesse chiave perseguito tramite i corridoi umanitari, il corpo dell'accordo definisce come finalità principe dell'istituto quella di assicurare l'ingresso in modo legale e sicuro dei migranti in condizioni di vulnerabilità¹⁹. Questi ultimi vengono più puntualmente qualificati come “persone riconosciute meritevoli dall'UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello *status* di rifugiato”, oppure come “persone che, pur non ricomprese nel precedente punto, manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità”²⁰. Se questi restano criteri imprescindibili, alla valutazione positiva di un soggetto quale possibile beneficiario concorrono requisiti complementari legati alle sue possibilità di effettivo e stabile inserimento nella comunità di accoglienza, risultanti nella preesistenza di legami con la società italiana (in altre parole, la presenza di reti familiari o sociali che possano supportarne l'integrazione)²¹.

protocollo, e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso gli specifici organismi collegati Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, è impegnata attivamente sul territorio nazionale, ormai da alcuni decenni, in numerose attività di accoglienza ed integrazione di rifugiati e richiedenti asilo provenienti da paesi coinvolti in conflitti bellici e in attività di sostegno a persone in condizioni di vulnerabilità; 7. Sono anche entrambe da tempo presenti ed attivamente impegnate, spesso anche attraverso stabili relazioni con altre chiese e realtà religiose e sociali locali, in alcuni dei paesi dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa”.

¹⁸ Così il Considerando 8 del Protocollo di Intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio. Caso particolare è quello del protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan laddove lo Stato, oltre a farsi carico *in toto* del *resettlement* di 400 dei 1200 beneficiari, assume espressamente l'impegno di finanziare il trasferimento in Italia di tutti i migranti coinvolti. Questo anche come conseguenza delle peculiarità di tali soggetti, molti dei quali spinti ad abbandonare il proprio paese per evitare conseguenze negative derivanti da pregressi rapporti con il contingente militare e le autorità italiane precedentemente presenti in Afghanistan (vedasi l'art. 3 del protocollo, in relazione ai criteri di individuazione dei beneficiari).

¹⁹ Art. 2 Protocollo 2017.

²⁰ Art. 3 Protocollo 2017. Come già menzionato nella precedente nota 18 di questo capitolo, l'art. 3 del Protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan aggiunge, tra i possibili requisiti complementari, anche quelli riguardanti: il rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà conseguente alle posizioni pubbliche assunte nel contesto politico antecedente alla riconquista talebana; la collaborazione con il contingente e con le organizzazioni italiane precedentemente presenti in Afghanistan; l'essere persone che – per motivi analoghi – dovevano già beneficiare del primo ponte aereo organizzato dallo Stato nell'agosto del 2021 (in concomitanza con l'evacuazione dei contingenti militari occidentali), ma che non sono comunque riuscite a lasciare il paese.

²¹ Per un approfondimento sulle caratteristiche dei beneficiari dei corridoi umanitari, vedasi C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, cit., p. 271 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui “Corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, cit., p. 12 ss. Per una riflessione più generale sui possibili beneficiari degli strumenti di *private sponsorship*, vedasi J. KUMIN, *Welcoming engagement*.

Passando alla definizione degli impegni delle parti – ossia a quella porzione degli accordi che dovrebbe rivelarsi capace di definire le responsabilità e i rispettivi ambiti di intervento dei soggetti pubblici e privati e, quindi, anche i contenuti concreti in termini di assistenza, accoglienza e integrazione offerte ai beneficiari – maggiore attenzione viene dedicata alla fase “esterna” dei corridoi umanitari, di individuazione, selezione e ammissione dei migranti, in relazione alla quale si delineano schematicamente le sfere di competenza di amministrazione e privato sociale. Se ai soggetti *non profit* spetta l’individuazione e la valutazione – circa la sussistenza dei requisiti individuali – dei potenziali beneficiari, quando questi si trovano ancora all’estero, è compito del Ministero dell’Interno il controllo di sicurezza circa l’effettiva integrazione dei presupposti per il rilascio dei visti *ex art. 25 reg. CE n. 810/2009*, in seguito disposto dal Ministero degli Esteri²². Ancora, spetterà alle parti private organizzare il trasporto dal paese di transito dei soggetti a cui è stato rilasciato il visto, che, arrivati sul suolo italiano, dovranno procedere a domanda di protezione internazionale, con il Ministero dell’Interno che si impegna a operare da raccordo con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, portandole a conoscenza delle già avvenute valutazioni in tema di vulnerabilità dei soggetti²³.

Ben più laconiche, invece, sono le previsioni in relazione alla fase “interna” dei corridoi umanitari, limitate a un generale impegno delle parti private ad assicurare il sostegno dei beneficiari “nella fase [della durata di un anno, salvo proroghe] dell’ospitalità e dell’accoglienza, [...] di rafforzamento dei percorsi di integrazione sociale e culturale, di acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali, con l’obiettivo di favorire la stabilizzazione in Italia delle persone incluse nel progetto ed escludere movimenti secondari volontari”²⁴. Ai generici impegni degli enti privati, dunque, corrisponde una sostanziale eclissi della parte pubblica che, a fronte dell’“autofinanziamento” delle attività di accoglienza e integrazione, sembra concentrarsi esclusivamente sulla “protezione delle frontiere nazionali”, trascurando l’altrettanto rilevante interesse alla corretta inclusione dei soggetti che hanno fatto ingresso sul suolo italiano e, dunque, alla coesione sociale di tutti gli individui stabilmente presenti sullo stesso.

Margini di intervento pubblico, in questa seconda fase, sembrano solo poter derivare da un’eventuale attività proattiva svolta dal “Nucleo di coordinamento,

How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union, cit., pp. 11-12 ed European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 6-7 e 56 ss.

²² Art. 4, commi 1, 4 e 5, Protocollo 2017.

²³ Art. 4, commi 2 e 3, Protocollo 2017.

²⁴ Art. 4, comma 5, lett. d), Protocollo 2017.

monitoraggio e valutazione dei risultati”, istituito con l’ultimo articolo dell’accordo e a composizione congiunta pubblico-privata²⁵. A questo organo, sempre con una previsione abbastanza generica, viene infatti attribuito l’incarico di esaminare i risultati raggiunti, l’efficacia delle modalità operative adottate e le criticità riscontrate in relazione al progetto complessivo del corridoio umanitario, anche al fine di apportare ogni necessaria integrazione o eventuale modifica allo stesso. Tuttavia, il rischio che l’attività del Nucleo sia a sua volta concentrata principalmente sulla fase “esterna” sembra trovare conferma, quanto meno nei primi accordi, laddove l’unica previsione puntuale circa i compiti dell’organo in questione riguarda i suoi margini di intervento ai fini della definizione dell’eleggibilità dei soggetti per cui l’integrazione dei criteri di vulnerabilità appaia essere più dubbia²⁶.

3. La molteplicità di ruoli degli attori pubblici nella Private Sponsorship of Refugees canadese

Forte dei suoi oltre quarant’anni di operatività, il programma canadese di *Private Sponsorship of Refugees (PSR Program)* si presenta sicuramente come meno lacunoso rispetto ai protocolli italiani sui corridoi umanitari quanto alla definizione delle caratteristiche, dei ruoli e delle responsabilità concernenti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella sua attuazione.

La vicenda del *PSR Program* affonda le sue radici nella tradizione dei reinseguimenti posti in essere dallo stato nordamericano sin dall’inizio del XX secolo, innanzitutto in risposta alle condizioni di vita drammatiche sofferte dai popoli europei in seguito alle due guerre mondiali²⁷. Fino al 1976, anno di introduzione del primo *Immigration Act*²⁸ volto a recepire a livello nazionale gli obblighi

²⁵ Art. 6 Protocollo 2017.

²⁶ Così art. 6, comma 1, Protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell’Interno, CEI e Comunità di Sant’Egidio. Spiragli di maggiori possibilità di intervento e controllo, quanto meno *ex post*, sembrano invece provenire dall’ultimo protocollo in ordine temporale, quello per l’emergenza Afghanistan, laddove l’art. 8, nel ripetere sostanzialmente le previsioni degli accordi precedenti in materia di Nucleo di coordinamento, riconosce a tale organismo la possibilità di svolgere interviste con i beneficiari degli interventi e gli operatori responsabili dell’assistenza, oltre che visite presso le strutture di accoglienza, al fine della risoluzione delle problematiche concernenti i singoli casi (senza però che siano specificati ulteriormente quali siano i poteri attivabili in caso di riscontrate criticità).

²⁷ Per una ricostruzione dell’evoluzione storica del *PSR Program*, vedasi J. BOND e A. KWADRANS, *Resettling Refugees through Community Sponsorship: A Revolutionary Operational Approach Built on Traditional Legal Infrastructure*, in *Canada’s Journal on Refugees*, 2019, p. 86 ss. (spec. p. 88 ss.); S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, *ivi*, 2016, p. 67 ss. (spec. p. 68 ss.).

²⁸ Immigration Act, S.C. 1976, c. 52; la legge, oggi sostituita dall’*Immigration and Refugee Pro-*

derivanti dalla sottoscrizione della Convenzione sui rifugiati del 1951 e, dunque, a dare una compiuta disciplina normativa del *resettlement*, questi reinsediamenti furono frutto di singole decisioni governative, oppure di iniziative di reinsediamento provenienti direttamente dalla società civile. Anche nel contesto canadese, infatti, una prima essenziale spinta verso l'introduzione di un programma di *private sponsorship* venne da organizzazioni private di matrice benefica e religiosa che si impegnarono, all'interno di una cornice normativa non ben definita, a trasportare, accogliere e integrare sul suolo canadese soggetti in condizioni di vulnerabilità, in aggiunta ai rifugiati reinsediati tramite gli interventi governativi²⁹. Evidente, dunque, è la similitudine con l'attuale situazione italiana di prima e spontanea genesi della *private sponsorship*.

Punto di svolta per l'esperienza d'oltre oceano fu l'introduzione, nel 1976, della menzionata disciplina normativa dei reinsediamenti. In accoglimento delle istanze provenienti dai rappresentanti delle citate organizzazioni, il legislatore, oltre a formalizzare un programma governativo di *resettlement* (*Government Assister Refugee – GAR*) che garantiva l'accoglienza – a carico del sistema pubblico – di una quota di rifugiati annualmente determinata dall'esecutivo, introduceva la *section 115 (1) (b)* dell'*Immigration Act* che ha permesso a individui (cittadini canadesi o lungo-soggiornanti) o a persone giuridiche (sia *for profit* che *non profit*) di farsi carico del reinsediamento di ulteriori quote di rifugiati, con la definizione dei criteri di determinazione dei possibili beneficiari, dei requisiti degli sponsor, delle modalità procedurali e delle responsabilità degli sponsor rimesse alle successive *Immigration Regulations*, adottate nel 1978³⁰.

Ad oggi, il totale complessivo di migranti accolti dall'avvio del programma si aggira attorno ai 330.000: questi numeri, combinati con quelli degli sponsor (oltre 117 organizzazioni stabilmente impegnate nell'attività di *sponsorship* e due milioni di canadesi coinvolti, solamente negli ultimi 5 anni, nel *resettlement* dei rifugiati siriani) confermano il carattere ordinario di un meccanismo che è stato capace, in alcuni momenti della sua storia, di pareggiare o superare il numero di

tion Act del 2001, è consultabile nella sua versione originaria online: <https://pier21.ca/research/immigration-history/immigration-act-1976#footnote-1>.

²⁹Tra i soggetti privati coinvolti in questi primi programmi di reinsediamento si possono richiamare, il *Mennonite Central Committee* e il *Jewish Immigrant Aid Services*, seguiti durante la Seconda guerra mondiale dal *Canadian Christian Council for the Resettlement of Refugees* e dal *National Inter-Faith Immigration Committee*; in materia, si veda S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 68.

³⁰*Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172. Si noti che il 1978 fu anche l'anno in cui acquisì particolare rilevanza (anche mediatica) la tragedia dei rifugiati in fuga dai conflitti che flagellavano Vietnam, Laos e Cambogia, che smosse a tal punto l'opinione pubblica canadese da consentire una prima, sostanziale applicazione del programma di sponsorizzazione privata, con 35.000 rifugiati accolti nel biennio 1978-1979. Al riguardo, vedasi G. NEUWIRTH e L. CLARK, *Indochinese Refugees in Canada: sponsorship and Adjustment*, in *International migratory review*, 1981, p. 131 ss.

rifugiati annui supportati dal programma di reinsediamento governativo³¹, anche giungendo a risultati di inclusione sociale migliori di quelli assicurati dal meccanismo pubblico³².

Attualmente, nonostante le sostanziali modifiche apportate con l'*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) del 2001³³ – accompagnato dalle *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) del 2002³⁴ – e con successivi interventi, la disciplina dei *resettlement* risulta ancora incentrata sulla coppia di programmi governativo (*Government Assisted Refugees*) e privato (*Private Sponsorship of Refugees*), a cui si è aggiunto nel 2013 il *Blended Visa Office Referred* (BVOR), ossia un programma caratterizzato da un finanziamento pubblico di parte dei costi di reinsediamento, concesso a fronte di una più limitata possibilità di scelta per lo sponsor privato dei possibili beneficiari³⁵. Infatti, se le finalità del *PSR Program* restano sostanzialmente quelle elencate in apertura di questo capitolo in relazione al modello generale di *private sponsorship* (su tutte, l'ingresso sicuro e legale, l'addizionalità rispetto agli ingressi governativi, la riduzione dei costi pubblici e il supporto all'integrazione)³⁶, particolare accento nell'ordinamento canadese è da sempre stato posto sulla possibilità di scelta dei beneficiari da parte degli sponsor, pur rimanendo sempre nell'ambito dei soggetti integranti i requisiti di vulnerabilità³⁷. Sicché, possono essere beneficiari

³¹ Per i numeri relativi al *PSR Program*, vedasi Government of Canada, *By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2020, online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/04/by-the-numbers-40-years-of-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program.html/>. Vedasi anche S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 71; Canadian Council for Refugees, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2016, online: <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/renewing-psr-jan-2016.pdf>; D. PRESSÉ e J. THOMSON, *The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations*, in *Refuge*, 2008, p. 94 ss. (spec. p. 95).

³² Vedasi M. BEISER, *Sponsorship and Resettlement Success*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 203 ss.

³³ *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/index.html>.

³⁴ *Immigration and Refugee Protection Regulations*, 2002, SOR/2002-227, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/>.

³⁵ Per uno sguardo complessivo sui tre programmi, vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, 2016, online: https://refugeereseach.net/wp-content/uploads/2017/02/hyndman_feb%20%80%9917.pdf.

³⁶ Per una sintetica ricostruzione delle finalità del programma, vedasi Council for Refugees, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 2.

³⁷ D'altra parte, proprio questa possibilità di scelta, combinata con la capacità dei cittadini/*permanent residents* canadesi di diventare direttamente sponsor del reinsediamento, ha gradualmente fatto virare il programma nordamericano verso un sistema di ricongiungimento familiare "allargato", considerata la naturale tendenza degli individui a essere più propensi ad affrontare un non trascurabile investimento di risorse in favore di soggetti nei cui confronti sussistono legami parentali

del *PSR Program* solo gli individui riconducibili a due categorie di stranieri ritenuti meritevoli di assistenza umanitaria, ossia gli appartenenti alla *Convention refugee abroad class* o alla *Country of asylum class*³⁸. Tale riconducibilità può essere valutata dai *Canadian Visa Offices abroad* o “*ex ante*”, quindi indipendentemente da qualsiasi richiesta di *sponsorship*, così da inserire il migrante in apposite liste da cui potranno essere selezionati i beneficiari del *PSR Program*, oppure “*ex post*”, ovvero in seguito a una richiesta di sponsorizzazione in favore di un individuo non inserito nelle summenzionate liste, ma ritenuto eleggibile da uno sponsor privato, così da garantire – tramite controllo pubblico – la correttezza della valutazione svolta dall'operatore privato e l'effettiva eleggibilità del soggetto³⁹.

e che non avrebbero potuto fare ingresso in Canada attraverso altre forme di ricongiungimento. Riguardo a questa “trasformazione” si ravvisano opinioni controverse, tanto in dottrina quanto nella società civile. Da una parte, si colloca chi valuta positivamente la possibilità che il *PSR Program* operi anche (e soprattutto) come strumento di ricongiungimento: il fatto che il possibile beneficiario sia parente dello sponsor non esclude la necessaria valutazione della sua condizione di vulnerabilità, che da sola legittima il reinsediamento, mentre la preesistenza di una rete sociale al momento di arrivo incrementa le *chances* di integrazione del rifugiato. Inoltre, la possibilità di sponsorizzare i propri familiari garantirebbe la perpetuazione del *PSR Program* stesso: il rifugiato, giunto sul suolo canadese, acquisisce lo *status* di *permanent resident* che gli consente di procedere alla sponsorizzazione di un nuovo soggetto. Non mancano, tuttavia, le critiche di chi ravvisa in questa trasformazione una degenerazione negli intenti del *PSR Program*, che comporta l'alterazione della sua natura primigenia di meccanismo destinato all'ingresso di rifugiati “anonimi”, ossia eleggibili esclusivamente a fronte della loro vulnerabilità, indipendentemente dai legami con la società di destinazione. Il rischio, poi, sarebbe quello di trascurare individui altrettanto (se non più) meritevoli di protezione, per agevolare esclusivamente i privilegiati che già vantano contatti in Canada. Le differenti posizioni sono riassunte in, J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, cit., p. 5-6; S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 69; T.R. DENTON, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2013, online: https://www.hhrmwp.org/opinion/unintended-consequences-of-canada-s-private-sponsorship-of-refugees-program_102; ID., *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 257 ss. (spec. p. 260 ss.); N.K. LAMBA e H. KRAHN, *Social Capital and Refugee Resettlement: The Social Networks of Refugees in Canada*, *ivi*, p. 335 ss. (spec. p. 357); H. ADELMAN, *Private Sponsorship of Refugee Program. Employment and Immigration Canada*, in *Refuge*, 1992, p. 2 ss. (spec. p. 4).

³⁸La *Convention refugee abroad class* racchiude i migranti che si trovano fuori dalla propria nazione di origine e che non possono farvi ritorno per motivi di razza, religione, opinione politica, appartenenza a un particolare gruppo sociale, etc.; la *Country of asylum class*, invece, ricomprende gli individui che hanno abbandonato la loro nazione di origine per sfuggire a guerre civili o conflitti armati, o che hanno subito sostanziali violazioni dei propri diritti fondamentali. Sui beneficiari, vedasi la *section* 96 IRPA 2001 e le *sections* 144-147 IRPR 2002. Ancora, al di là delle singole definizioni normative, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2016/06/Chapter-3-Who-Can-Be-Sponsored.pdf>; E. YAHYAOU KRIVENKO, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2012, p. 579 ss.

³⁹Per una ricostruzione di questo meccanismo, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring*

Rilasciato il visto di ingresso, i beneficiari potranno entrare nel territorio canadese – con trasporto organizzato dagli sponsor – dove si vedranno riconosciute lo *status* di *permanent resident*, che garantisce loro una effettiva equiparazione ai cittadini canadesi quanto ai diritti, ivi inclusi quelli sociali, oltre che un percorso sostanzialmente abbreviato verso la cittadinanza⁴⁰. Dunque, riguardo alla fase “esterna” della *private sponsorship*, si può notare una sostanziale somiglianza nella disciplina dei rapporti pubblico-privato con quanto accade per i corridoi umanitari.

Tutt’altro discorso, invece, si deve fare in relazione alla fase “interna” del programma, laddove l’ordinamento canadese si caratterizza sicuramente per una disciplina più dettagliata riguardo agli equilibri pubblico-privati rispetto a quanto avviene nell’ordinamento italiano. Prima di tutto, vi sono puntuali disposizioni in relazione alla natura degli sponsor, suddivisi in tre categorie generali, e ai requisiti necessari affinché gli operatori privati possano assumere questo ruolo⁴¹. Prima di queste tre categorie è quella degli *Sponsorship Agreement Holders* (SAHs), organizzazioni di diritto privato che stipulano apposito accordo con il Ministero dell’Immigrazione, mediante cui si impegnano a implementare un numero di *sponsorship* annue, assumendo la responsabilità della relativa gestione, dalla selezione dei beneficiari alla loro integrazione nel territorio canadese. Al fine di poter procedere alla sottoscrizione dell’accordo, queste organizzazioni devono soddisfare alcuni requisiti, tra cui: avere un capitale adeguato in relazione al numero di sponsorizzazioni annue per cui si impegnano (determinato sulla base di un costo medio annuo per la singola sponsorizzazione), dimostrare una chiara comprensione e condivisione degli obiettivi del *PSR Program*, non avere inadempito – come organizzazione – agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship* e avere una solida base di volontari direttamente coinvolti nelle attività di accoglienza e integrazione; è con quest’ultimo requisito che diviene chiara la manifestazione del *favor*, esistente anche nell’ordinamento canadese, del coinvolgimento nei percorsi di

Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?, cit.; T.R. DENTON, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit.; B. TREVIRANUS e M. CASASOLA, *Canada's Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 177 ss. (spec. p. 182).

⁴⁰Vedasi E. YAHYAOUÏ KRIVENKO, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, cit., p. 579 ss.

⁴¹*In primis*, si veda la *section 13 IRPA 2001*, ai sensi della quale: “A Canadian citizen or permanent resident, or a group of Canadian citizens or permanent residents, a corporation incorporated under a law of Canada or of a province or an unincorporated organization or association under federal or provincial law — or any combination of them — may sponsor a foreign national, subject to the regulations”. Sulle caratteristiche di questi sponsor, che verranno di seguito descritte nel corpo del testo, si veda RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2. Who Can Sponsor?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Who-Can-Sponsor-revised-130218.pdf>.

integrazione di soggetti del privato sociale⁴². Evidente, dunque, è la somiglianza, sotto molti aspetti, con le organizzazioni sottoscrittrici dei protocolli d'intesa nell'ordinamento italiano, senza trascurare il fatto che la maggioranza delle SAHs sono proprio organizzazioni di natura religiosa. La vera differenza sta nel loro numero (oltre 100 in Canada) che ha conseguentemente reso necessaria la definizione e il controllo dei suesposti requisiti minimi che consentano la stipula dell'*agreement*⁴³.

Una seconda categoria di sponsor è, poi, quella dei *Community Groups*, ossia organizzazioni di diritto privato, *for profit* o *non profit*, che vogliono assumersi l'impegno di sponsorizzare un rifugiato, ma che non hanno sottoscritto alcun accordo *ex ante* con il Ministero dell'Immigrazione. La mancanza dell'*agreement*, d'altra parte, non preclude la possibilità di divenire sponsor, ma comporta l'esigenza di un vaglio più stringente – in sede di presentazione della singola istanza di *sponsorship* – circa la sussistenza dei requisiti tecnici, organizzativi e patrimoniali ritenuti indispensabili per assicurare un positivo esito del reinsediamento⁴⁴.

Terza e ultima categoria di sponsor è quella dei cosiddetti *Groups of Five*, ossia gruppi di almeno cinque cittadini canadesi o *permanent residents* (di età pari o superiore ai 18 anni, che vivano nella comunità in cui avverrà l'inserimento dello straniero, che non siano stati condannati per reati di particolare gravità e che non abbiano inadempito agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship*) che si impegnano a sponsorizzare un rifugiato. Anche in questo caso, la mancanza di un accordo *ex ante* con il Ministero degli Interni comporta l'esigenza di una procedura aggravata di valutazione della capacità del *Group of Five* di portare a termine soddisfacentemente il ricollocamento del migrante⁴⁵.

⁴²Per una dettagliata descrizione delle caratteristiche degli SAHs, vedasi RSTP, *Becoming a Sponsorship Agreement Holder*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2018/10/Becoming-a-SAH-general-July-2018.pdf>. Si noti, poi, che gli SAHs possono occuparsi direttamente delle attività di reinsediamento oppure possono delegarne lo svolgimento ai propri *Constituent Groups*, ossia ramificazioni locali che si assumono la responsabilità dell'accoglienza e dell'integrazione dello straniero; in materia vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.1. Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-1-NOV-2017-FC.pdf>.

⁴³Sui numeri e sulla natura degli SAHs, vedasi Government of Canada, *By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., e A. CHAPMAN, *Private Sponsorship and Public Policy*, 2014, p. 3, online: <https://cpj.ca/wp-content/uploads/PrivateSponsorshipandPublicPolicyReport-1.pdf>.

⁴⁴Sui *Community Groups*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.2. Community Sponsors*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-2-NOV-2017-FC.pdf>.

⁴⁵Per un approfondimento sulle caratteristiche dei *Groups of Five*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.3. Groups of Five*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-3-NOV-2017-FC.pdf>. Si noti che il legislatore, accogliendo le critiche

Rilevante è poi il fatto che, ai fini della valutazione delle domande di *sponsorship*, sia stato istituito un *Resettlement Operations Centre*, ossia un unico apparato amministrativo che – in un’ottica di efficientamento e riduzione delle tempistiche – raduna tutte le domande di sponsorizzazione le quali, precedentemente, erano invece gestite dai molteplici uffici locali del Ministero dell’Immigrazione⁴⁶. Osservando più da vicino i profili del procedimento che si svolge innanzi a questa amministrazione, l’istanza di sponsorizzazione deve essere accompagnata dalla presentazione di apposita documentazione, i cui elementi centrali sono costituiti dallo *sponsorship undertaking* e dal *settlement plan*⁴⁷. Il primo consiste in un’espressa assunzione di responsabilità in relazione alla singola *sponsorship* da parte dell’operatore privato, che si impegna a garantire lo svolgimento di un elenco (ancora generico) di attività prodromiche all’accoglienza e all’integrazione del migrante beneficiario⁴⁸. Questa elencazione delle obbliga-

rivolte alla summenzionata trasformazione del *PSR Program* in un programma di riunificazione familiare “allargato” (vedasi la precedente nota 37), ha apportato modifiche alla *section 153* dell’IRPR nel 2011, per cui solo le SAHs sono ancora libere nell’individuazione dei beneficiari, mentre i *Community Groups* e i *Groups of Five* o sponsorizzano migranti già dichiarati eleggibili dai *Canadian Visa Offices abroad* e inseriti nelle apposite liste, oppure possono proporre soggetti esterni alle liste solo qualora essi abbiano già ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato dall’UNHCR o dalla nazione di transito. D’altra parte, questo non ha impedito che, ancora oggi, il maggior numero delle richieste di *sponsorship* sia caratterizzata dalla presenza di legami familiari: infatti, le stesse SAHs prediligono le ipotesi in cui vi siano dei parenti del beneficiario che, direttamente con l’organizzazione centrale o con un suo *Constituent Group*, si assumano l’impegno di sostenere (prima di tutto economicamente) l’accoglienza e l’integrazione dello straniero. Al riguardo, S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 69; E. YAHYAOU KRIVENKO, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, cit., p. 579 ss.; T.R. DENTON, *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, cit., p. 250 ss. (spec. p. 260).

⁴⁶ Vedasi Canadian Council for Refugees, *Reviewing Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 3 e, per una critica a questa centralizzazione delle operazioni, che non ha portato all’efficientamento prospettato, vedasi A. CHAPMAN, *Private Sponsorship and Public Policy*, cit., p. 5.

⁴⁷ La necessità di presentare lo *sponsorship undertaking* e il *settlement plan* deriva dall’esplicita previsione in tal senso della già menzionata *section 153 (1) (b)* IRPR 2002, per cui: “In order to sponsor a foreign national and their family members who are members of a class prescribed by Division 1, a sponsor [...] must make a sponsorship application that includes a settlement plan, an undertaking and, if the sponsor has not entered into a sponsorship agreement with the Minister, a document issued by the United Nations High Commissioner for Refugees or a foreign state certifying the status of the foreign national as a refugee under the rules applicable to the United Nations High Commissioner for Refugees or the applicable laws of the foreign state, as the case may be”. Si noti che i contenuti e la complessità di questi due documenti variano a seconda della natura del soggetto istante e, dunque, dell’esigenza di procedere a un vaglio più o meno approfondito delle sue caratteristiche. In questo senso, le SAHs, forti dell’esame preventivo a cui sono state sottoposte in sede di stipula dell’agreement con il Ministero, devono produrre versioni “alleggerite” dello *sponsorship undertaking* e del *settlement plan*.

⁴⁸ Questo elenco include: accogliere il rifugiato all’arrivo, fornirgli un’abitazione adeguata, aiutarlo a soddisfare le sue esigenze di vita quotidiana, assisterlo nell’apprendimento della lingua,

zioni dello sponsor, simile a quella contenuta nei protocolli di intesa italiani, è però adeguatamente integrata tramite il *settlement plan*, ossia il piano di accoglienza e integrazione, che si apre con una articolata tabella contenente una puntuale indicazione delle principali esigenze che si prevede il rifugiato possa dover affrontare nell'ambito del suo percorso di inserimento sociale e che l'operatore privato deve dichiararsi disponibile a soddisfare. A questa prima sezione dai contenuti "vincolati", segue una seconda parte in cui l'organizzazione viene chiamata a dettagliare il proprio specifico piano di accoglienza e a dimostrarne l'adeguatezza in relazione alle caratteristiche del rifugiato di cui si propone la *sponsorship*⁴⁹.

Solo per i *Groups of Five* e i *Community Groups*, poi, il *settlement plan* prevede anche l'inserimento di un apposito piano finanziario, che si apre con l'indicazione del costo presumibile della sponsorizzazione, variabile in relazione alle caratteristiche del migrante e della sua famiglia, da determinarsi sulla base di appositi parametri definiti dall'amministrazione (e relazionati ai costi dei servizi offerti dal programma governativo di *resettlement*, il già citato GAR), prosegue con l'indicazione di quanto lo sponsor intende investire in relazione ai singoli beni e servizi da fornire al privato (dalla casa, al *pocket money*, al pagamento dei costi per i servizi di istruzione, ecc.), così da assicurare che il totale investito sia pari o superiore all'importo minimo inizialmente determinato, e si conclude con l'indicazione dell'origine delle risorse economiche appena specificate⁵⁰. Questa puntualizzazione dei profili finanziari non viene richiesta, invece, alle SAHs, ciò come conseguenza del già menzionato vaglio *ex ante* di adeguatezza patrimoniale a cui sono sottoposte in occasione di stipula dell'accordo ministeriale⁵¹.

nella ricerca del lavoro e nell'integrazione sociale, il tutto per dodici mesi dal suo ingresso sul territorio canadese. Vedasi RSTP, *Sponsorship Undertaking – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>. Oltre all'elenco in questione, l'*undertaking* contiene naturalmente l'indicazione delle generalità dell'organizzazione privata e quelle del papabile beneficiario e degli eventuali familiari (solo coniuge e figli fino ai 18 anni).

⁴⁹ I profili da trattare spaziano dalla richiesta di una specifica descrizione dell'alloggio, all'indicazione del personale professionale e volontario che sarà direttamente incaricato dell'accoglienza, con la necessaria puntualizzazione degli incarichi di ciascuno; ancora, si chiede di definire come si armonizzeranno i servizi di integrazione offerti dal privato con gli ulteriori servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la precisazione delle attività dirette a soddisfare le esigenze specifiche – per esempio, di natura sanitaria – che contraddistinguono il singolo rifugiato. Vedasi RSTP, *Settlement Plan – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

⁵⁰ Vedasi RSTP, *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Community Sponsor e Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Groups of Five*, entrambi online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

⁵¹ Vedasi quanto già detto in relazione alle precedenti note 42 e 47.

L'attenzione delle amministrazioni coinvolte all'adeguatezza degli sponsor e dei progetti di accoglienza/integrazione viene poi confermata da ulteriori elementi, che si collocano al di fuori dei singoli procedimenti di approvazione dei progetti di *sponsorship*. Da un lato, il sistema canadese prevede un effettivo impegno delle pubbliche autorità in materia di formazione degli operatori privati⁵²; dall'altro, viene predisposta un'articolata rete di controlli, chiamata a vigilare sulla attività degli sponsor e sul corretto svolgimento dei singoli interventi⁵³.

⁵² Al di là degli incarichi di formazione a cui si possono obbligare le SAHs nell'ambito dei loro *agreements* con il Ministero dell'Interno, l'esigenza di garantire livelli minimi di formazione di tutti gli individui coinvolti nell'azione (della molteplicità non uniforme) dei possibili sponsor ha trovato riscontro nel finanziamento governativo di un apposito programma, il c.d. *Refugee Sponsorship Training Program* (RSTP) che, oltre a fornire informazioni, documentazione e manuali pratici per il corretto svolgimento dell'attività di sponsorizzazione, offre assistenza diretta ai soggetti privati nelle varie fasi del programma e organizza specifici servizi di *training* rivolti agli operatori. Sul supporto pubblico alla formazione degli operatori quale passaggio chiave verso la più intensa collaborazione pubblico-privata verificatasi nell'ambito dell'evoluzione del *PSR Program*, vedasi B. TREVIRANUS e M. CASASOLA, *Canada's Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, cit., p. 191. Quanto al RSTP, le informazioni sul programma, sulle relative attività e la documentazione messa a disposizione (tra cui il già più volte menzionato *Handbook for Sponsoring Groups*) sono disponibili online: <http://www.rstp.ca/en/>. Ancora, il governo si è impegnato a facilitare il dialogo e il coordinamento dell'azione pubblica con quella privata, finanziando la costituzione e l'attività della *SAH Association*, al cui vertice si colloca un consiglio direttivo incaricato di farsi portavoce delle istanze delle SAHs, ossia dei soggetti che, allo stato attuale, si fanno carico della maggior parte delle private sponsorships nel panorama canadese (due terzi dei beneficiari sono assistiti dalle SAHs, mentre il restante terzo è ripartito tra *Groups of Five* e *Community Groups*). Sulla centralità degli SAHs per il *PSR Program* e sulla creazione della *SAH Association*, J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact*. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada, cit., p. 5; ID., *Private refugee sponsorship in Canada*, in *Forced migration review*, 2017, p. 56 ss.; A. CHAPMAN, *Private Sponsorship and Public Policy*, cit. (quest'ultima opera contiene anche una critica all'attuale mancanza di attenzione che il governo centrale riserverebbe alle comunicazioni a lui indirizzate da parte della *SAH Association*, spec. p. 10 ss.). Riguardo all'avvertita opportunità di istituire canali di comunicazione pubblico-privati *ad hoc*, in relazione al periodo precedente alla *SAH Association*, vedasi H. ADELMAN, *Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 2 ss. (spec. p. 7 ss.).

⁵³ Prima di tutto, sulla base degli *agreements*, le SAHs assumono obblighi di monitoraggio interni, in relazione ai cui contenuti e modalità di svolgimento mantengono però ampia discrezionalità, stante il carattere generale delle obbligazioni abitualmente contenute negli accordi. Al di là di ciò, gli uffici locali del Ministero dell'Immigrazione hanno il compito di vigilare sull'attività degli sponsor – tutti i tipi di sponsor – per verificare che essi rispettino le loro responsabilità finanziarie, di supporto morale e di supporto all'integrazione definite nell'*undertaking* e nel *settlement plan*. In quest'ottica, gli uffici locali del Ministero possono seguire varie linee di azione, che comprendono, per esempio, interviste ai rifugiati, richieste di informazioni ai migranti e agli operatori, e svolgimento di attività di mediazione per la risoluzione dei conflitti tra sponsor e beneficiari. Per una ricostruzione complessiva dei meccanismi di monitoraggio, sia pubblici che interni alle organizzazioni private, vedasi RSTP, *SAHs: Best Practices for monitoring*, online: <http://www.rstp.ca/en/sponsorship-responsibilities/best-practices-for-monitoring-for-sahs/> e Citizenship and Immigration Canada, *Operation Manual IP-3 – In Canada Processing Of Convention Refugees*

Da ultimo, quanto alla specificazione delle sfere di competenza pubblica e privata nell'erogazione dei servizi ai migranti, la puntuale indicazione dei compiti degli sponsor contenuta nei *settlement plan* – che già di per sé concorre a circoscrivere gli impegni degli enti privati – è accompagnata da ulteriore documentazione governativa volta a specificare quali siano i servizi di accoglienza e integrazione finanziati dal governo a cui gli sponsor possono fare ricorso gratuitamente⁵⁴.

In sintesi, il modello canadese si presenta come nettamente più strutturato rispetto a quello italiano, a partire dall'esistenza di un riconoscimento del *PSR Program* all'interno della normativa nazionale sull'immigrazione, da cui consegue un'articolata puntualizzazione tanto dei requisiti dei soggetti privati legittimati ad assumere il ruolo di sponsor, quanto dello specifico procedimento amministrativo in cui le istanze di *sponsorship* vengono analizzate per verificare che, nel caso concreto, il progetto di intervento formulato dall'operatore privato si riveli effettivamente capace di dar luogo ad adeguati percorsi di accoglienza e integrazione, senza pregiudizio alcuno per i diritti del migrante e per le possibilità di una sua positiva inclusione sociale⁵⁵.

Abroad and Members Of The Humanitarian Protected Person Abroad Classes (Part 1 – General), 2011, p. 5, online: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/resources/manuals/ip/ip03-part1-eng.pdf>.

⁵⁴L'importanza di definire puntualmente le responsabilità delle amministrazioni e dei privati è stata chiaramente avvertita nell'ordinamento canadese, soprattutto nel primo periodo di vita del *PSR Program*; vedasi H. ADELMAN, *Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 8. Per una sintetica esposizione di come, allo stato attuale, sono ripartite queste responsabilità, vedasi Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), *Responsibilities of Sponsorship Groups & Availability of IRCC-funded Resettlement and Settlement Services*, 2019, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2019/11/Responsibilities-of-Sponsors-and-Availability-of-IRCC-funded-Services-for-PSRs-and-BVORs-Oct-2019.pdf>.

⁵⁵Il più definito quadro dei rapporti tra amministrazione e privati o, meglio, il più definito ruolo dell'amministrazione nel sistema di *private sponsorship* canadese, non ha impedito che si verificassero, nel corso degli anni, inefficienze e criticità. Si noti che la principale problematica lamentata nel sistema canadese riguarda la fase “esterna”, ossia le tempistiche eccessive delle procedure amministrative di accoglimento dell'istanza di sponsorizzazione, con ritardi principalmente imputati alle necessità di valutare l'effettiva condizione di vulnerabilità del candidato beneficiario, piuttosto che l'adeguatezza dello sponsor e del suo programma di accoglienza e integrazione. Tale tematica è riscontrabile nella maggior parte della dottrina canadese menzionata; su tutti, A. CHAPMAN, *Private Sponsorship and Public Policy*, cit., p. 5 e Canadian Council for Refugees, *Renewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 2 ss. Tuttavia, sono state evidenziate anche criticità concernenti la fase “interna” del *PSR Program*, come per esempio la scelta di ridurre i servizi sanitari accessibili ai rifugiati beneficiari della *sponsorship*, che ha comportato il sensibile incremento dei costi a carico degli operatori privati, mettendo a rischio la disponibilità di risorse adeguate da investire nell'inclusione sociale dei beneficiari (si noti che a seguito di una sentenza della Corte Federale canadese, tale riduzione nei servizi è stata ritenuta contraria alla *Canadian Charter of Rights and Freedom*, imponendo una ri-espansione del supporto pubblico in questione – *Canada (AG) v Canadian Doctors for Refugee Care 2014 FCA 252*; in materia, vedasi S.

4. La latitanza degli attori pubblici nel contesto italiano, le sue conseguenze e i possibili rimedi offerti dal Codice del Terzo settore

Alla luce di quanto esposto, una definizione più puntuale dei rapporti tra le parti pubbliche e quelle private, lungo tutto il percorso dei corridoi umanitari, sarebbe opportuna anche solo ai fini della loro prosecuzione quale istituto “speciale”, ma diverrebbe indispensabile in vista di una loro transizione ad istituto “ordinario” del nostro ordinamento. In primo luogo, come già accennato, appare irrazionale che i soggetti pubblici “svaniscano” non appena si passi dalla “fase esterna” a quella “interna” dei corridoi: per quanto la natura dell’istituto in esame non possa che richiedere un ruolo centrale ai privati, l’arretramento delle pubbliche amministrazioni non dovrebbe essere totale. Come già visto nelle precedenti pagine, infatti, l’integrazione dei migranti è oramai assurta al novero degli interessi pubblici, abbandonando la sua qualifica di semplice interesse generale il cui soddisfacimento si ponga “al di là del servizio pubblico”⁵⁶.

I corridoi umanitari appaiono quindi come uno strumento alternativo (e complementare) al SAI per l’accoglienza e l’integrazione dei richiedenti asilo: dunque – in un’ottica di loro trasformazione in strumento ordinario a disposizione del sistema nazionale di gestione del fenomeno migratorio – non si vede come sia possibile che il SAI sia oggetto di puntuale regolazione, mentre i corridoi continuino ad esistere sulla base di singole e spontanee iniziative, con una definizione dei loro contenuti e del loro *modus operandi* sostanzialmente rimessa ai soli operatori privati. Sicché, potendo i corridoi umanitari essere occasione di esercizio condiviso pubblico-privato della funzione amministrativa e non di mera “fuga” delle pubbliche amministrazioni dalla gestione del fenomeno migratorio, allora non potranno che configurarsi in capo a queste ultime anche compiti di valutazione dell’opportunità del ricorso a tale meccanismo di ingresso, accoglienza e integrazione, di supporto (non necessariamente economico) in favore degli operatori privati, di co-definizione delle caratteristiche minime del servizio e di individuazione dei soggetti che possano ritenersi meglio in grado di imple-

LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 70). Ancora, si veda il report “*Evaluation of the Resettlement Programs – 2016*” realizzato da parte del Ministero dell’Immigrazione canadese (online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/resettlement-programs.html>), in cui sono formulate numerose raccomandazioni per migliorare il *PSR Program*, prima tra tutte quella di rafforzare il ruolo dei soggetti pubblici, specialmente in termini di formazione e monitoraggio degli operatori, attività ritenute indispensabili per garantire la corretta integrazione e la tutela dei diritti dei rifugiati.

⁵⁶ Si rimanda a quanto detto nelle sezz. 1 e 1.1 del capitolo 1, nella sez. 1 del capitolo 2 e nella sez. 1 del capitolo 4. L’espressione “al di là del servizio pubblico” è mutuata da E. CODINI, *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, cit., già richiamato nella sez. 1 del precedente capitolo 2.

mentare gli interventi in questione, oltre che di controllo *ex post* sulla bontà delle azioni assistenziali realizzate.

Quanto alla valutazione dell'opportunità del ricorso ai corridoi umanitari, essa, come detto, dovrebbe innanzitutto avvenire "a livello generale", con un riconoscimento normativo dell'istituto in grado di garantirne piena legittimità all'interno dell'ordinamento italiano, similmente a quanto accaduto per il *PSR Program* canadese con l'*Immigration Act* del 1976. L'approccio potrebbe essere analogo a quello adottato in relazione al sistema SAI/SPRAR, dove a poche indicazioni contenute negli atti normativi di rango primario segue una più puntuale articolazione dell'istituto tramite decreti ministeriali che ne dettano le linee guida operative⁵⁷. D'altra parte, accanto allo specifico riconoscimento *ex lege*, un'ulteriore cornice normativa in cui collocare il coinvolgimento privato nella cura dei pubblici interessi caratterizzante i corridoi umanitari potrebbe ravvisarsi proprio all'interno del Codice del Terzo settore e degli strumenti di coamministrazione messi a disposizione dal suo Titolo VII. Da un lato, si è già visto come, nel panorama italiano, i soggetti privati promotori della realizzazione dei corridoi siano organizzazioni del privato sociale, conformemente al più volte menzionato *favor* generale per gli enti Terzo settore quali "partner" delle amministrazioni nell'erogazione delle attività assistenziali. Dall'altro lato, non vi sono dubbi su come i corridoi umanitari, anche in chiave di esternalizzazione di un servizio sociale, si collochino necessariamente al di fuori del mercato contendibile, rispondendo ai principi di sussidiarietà e solidarietà piuttosto che a quelli della concorrenza e del profitto: conformemente al modello delle *private sponsorship*, infatti, la maggioranza (se non la totalità) dei costi è supportata dai privati, mancando dunque non solo l'opportunità di un guadagno, ma anche l'interesse a conseguirlo da parte degli operatori privati coinvolti, creando così il più volte menzionato "ambiente protetto" entro cui poter attivare dinamiche di condivisione nell'esercizio della funzione amministrativa⁵⁸.

⁵⁷ Si è già detto nel capitolo precedente che, in sostanza, il riconoscimento normativo del SAI è limitato alle sintetiche previsioni di cui all'art. 1-*sexies*, d.l. n. 416/1989. Sempre come già visto, la specificazione dei contenuti concreti di questo sistema, invece, è oggetto di apposite linee guida (da ultimo, contenute nel d.m. 18 novembre 2019) e manuali operativi ministeriali, che definiscono le caratteristiche minime dei singoli interventi di accoglienza e integrazione caratterizzanti il SAI e che – come visto – possono essere oggetto di ulteriore puntualizzazione in base al contesto locale nell'ambito delle procedure di coprogettazione indette dai comuni, anche e soprattutto grazie all'apporto del Terzo settore radicato nella comunità di accoglienza.

⁵⁸ Si consideri come anche nel succitato modello canadese del *Blended Visa Office Referred* il finanziamento pubblico copra solo una parte dei costi della *sponsorship*, che – per sua stessa natura – rimane principalmente a carico degli operatori privati. Al di là di questa ipotesi di rimborsi parziali, l'assenza di versamenti di risorse pubbliche dovrebbe escludere l'esigenza di integrare una vera e propria selezione competitiva fra i candidati sponsor. La realtà cambia, però, se si considera come sia plausibile – in un'ottica di controllo dei flussi in ingresso – la fissazione di un numero massimo di migranti annualmente beneficiari dei corridoi umanitari a livello nazionale (il cui

La normativa sul Terzo settore, infine, fornirebbe gli strumenti attraverso cui poter assicurare un ruolo effettivo delle amministrazioni nella verifica sia dell'adeguatezza dei soggetti che si propongono come sponsor privati, sia della qualità dei singoli interventi. Come detto, infatti, primo compito pubblico essenziale sarebbe proprio quello della definizione e della verifica dei requisiti necessari affinché un soggetto privato possa ricoprire l'incarico di sponsor⁵⁹. Così, se in Italia si continuerà a privilegiare il modello per cui sponsor nei corridoi umanitari possano essere le organizzazioni del privato sociale (piuttosto che i singoli cittadini/residenti di lungo periodo), il richiedere che si tratti di soggetti del Terzo settore garantirebbe la loro sottoposizione a una prima serie di verifiche, conseguenti dalle disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore in relazione all'iscrizione al Registro unico nazionale, a cui si aggiungerebbe anche il più generale sistema di controlli ivi previsto⁶⁰. Si consideri, poi, come a questi controlli si assommerebbero le verifiche circa l'integrazione dei requisiti per l'iscrizione al "Registro delle associazioni, degli enti e degli organismi privati che operano a favore degli immigrati", ai sensi dell'art. 42 TUI⁶¹. Ciò, d'altro canto, non escluderebbe, in relazione ai singoli progetti, l'esigenza per le amministrazioni competenti di verificare se i singoli candidati sponsor soddisfino i requisiti di onorabilità e abbiano a disposizione sufficienti risorse economiche, organizzative (su tutte, personale preparato) e materiali (*in primis*, alloggi adeguati), non diversamente da quanto accade nell'ambito delle selezioni da parte dei comuni dell'ente operatore con cui ideare e implementare i progetti SAI⁶². Tutti profili che, come visto in precedenza, possono trovare piena concretizzazione

contingente complessivo sia poi ripartito a livello locale). In questo caso, alle amministrazioni competenti spetterebbe anche il compito di selezionare, nel rispetto dei principi di parità di trasparenza, pubblicità, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, i progetti migliori di cui autorizzare la realizzazione, fino al raggiungimento del limite quantitativo prefissato.

⁵⁹ Sull'importanza di definire *ex ante* i requisiti che gli sponsor devono soddisfare, di modo da evitare interventi che non solo si rivelino insoddisfacenti dal punto di vista dell'integrazione del migrante, ma, prima ancora, capaci di cagionare pericolose violazioni ai suoi diritti fondamentali, vedasi S. FRATZE, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, cit., pp. 8-9; J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, cit., pp. 7-8. Vedasi anche European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 6 e 51, in cui si procede a una comparazione dei criteri richiesti per gli sponsor nei differenti programmi esistenti a livello europeo.

⁶⁰ Si rimanda a quanto detto nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3, specie in relazione alla nota 91.

⁶¹ In materia di registro delle associazioni operanti in favore degli immigrati, vedasi quanto detto nella sez. 3.1 del precedente capitolo 4.

⁶² In relazione a questa attività di verifica svolta dalle singole amministrazioni ai fini dell'ammissione dei soggetti privati alle procedure di coprogettazione, si rimanda a quanto detto, in generale, nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3, nonché nelle sezz. 4.1 del precedente capitolo 5 e 3.1 del precedente capitolo 6, rispettivamente in relazione alle procedure FAMI e SAI.

nell'ambito del procedimento di coprogettazione (e di successivo affidamento) ex art. 55 del Codice del Terzo settore, che dunque ben potrebbe diventare strumento di “normalizzazione” dei Corridoi umanitari.

La situazione inizierebbe così a distinguersi rispetto allo stato attuale in cui, invece, i requisiti di idoneità soggettiva degli sponsor sono di fatto dati per presupposti: il numero estremamente circoscritto di iniziative e di soggetti privati coinvolti, nonché la reputazione di questi ultimi, hanno consentito di tralasciare la definizione di criteri di eleggibilità e di procedure di verifica che, però, diverrebbero irrinunciabili a fronte di un ampliamento della portata dell'istituto (e, dunque, del numero dei potenziali sponsor).

Analoga riflessione può svolgersi in relazione ai contenuti materiali dei corridoi umanitari, ossia ai servizi di accoglienza e integrazione erogati in relazione ad essi. Ad oggi, sono solo i manuali operativi e i *vademecum* predisposti dagli enti privati che hanno definito i contenuti di queste attività, le quali prendono avvio nella fase precedente alla partenza dei migranti (con visite sanitarie e attività di prima formazione culturale, linguistica, giuridica, etc.) e che diventano fulcro della fase “interna” dei corridoi umanitari, incentrandosi attorno alla messa a disposizione di un alloggio, alla fornitura del vitto e dei beni di necessità quotidiana, alla mediazione interculturale, ai corsi di lingua per adulti e all'inserimento scolastico per i minori, all'accompagnamento nella ricerca di un impiego professionale, all'erogazione di un *pocket money*, etc.⁶³. Se in alcuni casi sono gli stessi enti privati che, nella propria documentazione interna, fanno riferimento al concetto di “accoglienza diffusa”, anche mediante l'inserimento dello straniero in nuclei familiari volontari chiamati ad accompagnarlo lungo il percorso di integrazione, e individuano nel sistema SPRAR/SAI il parametro di riferimento per l'erogazione dei servizi⁶⁴, non vi sono nessuna previsione vincolante e nessun controllo pubblico che assicurino l'adeguatezza e l'uniformità – quantomeno in relazione a livelli essenziali – delle prestazioni che gli enti privati intendono offrire ai vari beneficiari nei differenti contesti locali⁶⁵.

⁶³ Per una ricognizione di questi servizi, in dottrina, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui “Corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, cit., p. 26 ss. Indicazioni puntuali sulle prestazioni che gli operatori privati intendono offrire sono contenute in CARITAS ITALIANA, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 51 ss. e COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO ET AL., *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2019, p. 42 ss., online: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf. Per una riflessione in generale sui servizi che dovrebbero caratterizzare le ipotesi di *private sponsorship*, vedasi J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, cit., p. 9.

⁶⁴ Così Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, (spec. art. 2.4.), online: <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/2017-10/VADEMECUM%20PROTETTO-CORRIDOI.pdf>.

⁶⁵ Su tutto, appare significativo il fatto che la Caritas Italiana, nell'ambito dei corridoi umani-

Dunque, al di là dell'opportunità di una previa definizione normativa dei contenuti minimi di questi servizi, così come dei requisiti soggettivi degli operatori privati, la previsione di un procedimento (o, meglio, una coppia di procedimenti collegati) di ideazione congiunta del progetto e di individuazione dell'ente del Terzo settore cui spetterà l'implementazione del Corridoio fornirebbe il contesto necessario per consentire alle amministrazioni competenti di assicurare l'adeguatezza oggettiva e soggettiva degli interventi in questione. Si ribadisce, ancora una volta, il ruolo centrale che potrebbe giocare il ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Codice del Terzo settore: anche sotto questo aspetto, si pensi all'implementazione di un meccanismo di coprogettazione dei servizi che coinvolga le amministrazioni interessate e il candidato sponsor o la pluralità di candidati che, in un dato contesto locale, vogliano attuare progetti di corridoi umanitari.

In tal senso, se l'idea è quella di espandere il numero di corridoi umanitari lungo tutto il territorio nazionale, il sistema SAI potrebbe fornire un modello adeguato cui ispirarsi: a una fase di ideazione congiunta da effettuare a livello locale – tra operatore/i del Terzo settore e amministrazione comunale nel cui territorio il corridoio umanitario dovrebbe aver luogo –, seguirebbe una seconda fase di verifica e autorizzazione a livello ministeriale, comunque indispensabile in relazione a un istituto quale quello dei corridoi umanitari che non concerne solo l'erogazione di servizi di accoglienza e integrazione, ma si sostanzia anche in un meccanismo di ingresso dei migranti nel territorio nazionale⁶⁶. Infi-

tari coinvolgenti la CEI, abbia fissato a €15 il contributo da destinare, *pro die*, al singolo rifugiato, dunque ben al di sotto della media dei costi dei servizi SPRAR/SAI: se questa scelta viene giustificata dall'ampio ricorso all'apporto di volontari che concorrendo all'erogazione dei servizi per il migrante ne abbassano i costi complessivi, la necessità di una regolazione e/o di un controllo pubblico su un tema tanto delicato pare indispensabile. L'importo è così quantificato nei già citati Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., (spec. art. 2.4.) e Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., 48. Per un paragone con il sistema SPRAR/SAI, può farsi riferimento a Corte dei conti, Deliberazione 29 dicembre 2016, n. 19/2016/G, *La gestione del sistema dei servizi di "seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 69, online: http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2017/novita/CDC_gest_stranieri.pdf in cui si indica una spesa media "di euro 30,77 per i posti ordinari da bando, di euro 58,09 per i posti riservati ai minori e di euro 69,61 per i posti riservati a persone con disagio mentale e fisico". Si noti, poi, che nel *vademecum* Caritas, piuttosto che procedere a una distinzione di spesa in base alle caratteristiche – e, quindi, alle esigenze – del singolo individuo, si ammette solo la possibilità di richiedere, da parte delle Caritas diocesane, "un contributo ulteriore una tantum a Caritas italiana" in caso di particolare vulnerabilità del soggetto beneficiario.

⁶⁶ Il riferimento, naturalmente, è alla già menzionata ripartizione costituzionale delle competenze in relazione al fenomeno migratorio, come definita a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, con la distinzione tra interventi in materia di immigrazione (ossia di ingresso nel territorio nazionale), spettanti allo Stato, e interventi in favore dei migranti (ossia concernenti l'erogazione dei servizi di cui essi sono beneficiari), attribuiti al livello locale; vedasi quanto già detto al riguardo nelle sez. 2 e 4 del precedente capitolo 4. Se si segue la prospettiva per cui spetterebbe

ne, ottenuta l'approvazione del progetto da parte dell'amministrazione centrale, il comune stipulerebbe apposita convenzione con l'organizzazione o le organizzazioni, individuate tra quelle che hanno partecipato all'ideazione congiunta, maggiormente idonee all'implementazione del progetto.

Principale differenza con il Sistema di Accoglienza e Integrazione statale starebbe nel fatto che l'iniziativa in relazione alla procedura di coprogettazione rimarrebbe in capo agli operatori privati, come espressamente consentito anche dalle Linee guida 2021 in tema di coprogrammazione e coprogettazione⁶⁷, mentre la fase di ideazione condivisa resterebbe comunque garanzia di una partecipazione pubblica alla definizione dell'intervento che vada a colmare l'attuale ca-

sempre all'amministrazione centrale fissare un quantitativo massimo di ingressi tramite corridoi umanitari, complementare agli ingressi e all'accoglienza garantita con altri strumenti, primo compito del Ministero, nella valutazione dei progetti di corridoi, sarebbe quella di verificare la compatibilità dei numeri di beneficiari previsti con l'importo complessivo nazionale, così come ripartito a livello locale.

⁶⁷ Così il già citato d.m. n. 72/2021, "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017", (spec. p. 13). Come specificato nelle Linee guida, dunque, ricevuta l'istanza, spetta alle amministrazioni pubblicare apposito avviso di avvio del procedimento di ideazione congiunta degli interventi assistenziali, per consentire agli altri soggetti del Terzo settore interessati di partecipare alla fase di coprogettazione e – in caso di (parziale) finanziamento pubblico o, come ipotizzato, di un contingentamento di migranti accoglibili a livello locale tramite i Corridoi – di "concorrere" alla selezione degli sponsor (specificamente in materia, da ultimo, L. GILI, *La co-programmazione e la co-progettazione su istanza di parte*, in *Urb. app.*, 2022, p. 25 ss.). L'iniziativa privata, dunque, oltre a garantire una distinzione tra corridoi umanitari e SAI, dovrebbe anche sottrarre i primi a una delle problematiche chiave che affliggono il Sistema di Accoglienza e Integrazione e che ne ostacolano la piena assunzione del ruolo di strumento ordinario di seconda accoglienza, ossia il fatto che esso rimane un meccanismo ad attivazione volontaria da parte degli enti locali e, dunque, fortemente espressivo delle relative scelte politiche (vedasi quanto già detto nella nota 93 del precedente capitolo). L'implementazione dei corridoi umanitari, invece, rimarrebbe comunque ancorata all'impulso delle organizzazioni del privato sociale, e non a quella delle amministrazioni comunali, che – a fronte dell'istanza – avrebbero obbligo di procedere alla definizione congiunta degli interventi. Sicuramente la presenza di un'amministrazione locale politicamente non favorevole alla realizzazione di interventi di accoglienza e integrazione dei migranti non gioverebbe alla loro armonica realizzazione, ma – rimanendo comunque centrali la responsabilità e il ruolo dei privati nelle *private sponsorship* – non dovrebbe impedirne l'attuazione, potendo invece l'ente locale sfruttare la "negoiazione" caratterizzante la fase di coprogettazione per giungere, assieme all'ente del Terzo settore, a una soluzione che si ritenga più consona per il relativo contesto sociale. Questo, d'altra parte, rende ancora una volta chiara l'importanza di definire e distinguere responsabilità e competenze pubbliche e private, soprattutto qualora si decidesse di ampliare il campo di azione dei corridoi umanitari. In senso analogo, vedasi D. BORGONOVO RE, *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella Provincia autonoma di Trento*, cit., p. 1732, in cui l'Autrice sottolinea l'importanza del bilanciamento tra ruolo pubblico e ruolo privato, evidenziando come gli interventi delle autorità non possano eccedere fino a snaturare la centralità, nelle *sponsorship*, dell'attività privata; dunque, anche in una prospettiva di garanzia delle prerogative degli operatori privati, una più chiara definizione delle reciproche sfere di competenza risulterebbe necessaria per la sopravvivenza e l'ulteriore fioritura dell'istituto dei corridoi umanitari.

renza di attenzione, da parte dell'amministrazione, sull'adeguatezza dei singoli interventi⁶⁸.

Infine, oltre a questi strumenti "procedimentali", concernenti la progettazione, l'autorizzazione e l'individuazione degli enti attuatori dei corridoi, l'esperienza canadese sembra suggerire che il ruolo dell'amministrazione non dovrebbe venir meno nemmeno *ex post*, ossia dopo l'avvio degli specifici progetti, ma proseguire con iniziative di formazione degli operatori⁶⁹ e di controllo sul corretto svolgimento dei singoli interventi⁷⁰ che completino gli sforzi dell'apparato pubblico rivolti all'esatto soddisfacimento dell'interesse all'integrazione dei migranti nel tessuto sociale locale e nazionale.

⁶⁸ Sul ruolo che la p.a. deve assumere nel procedimento di coprogettazione, si rimanda a quanto detto, in generale, nella sez. 3.1 del precedente capitolo 3, nonché nelle sezz. 4.1 del precedente capitolo 5 e 3.1 del precedente capitolo 6, rispettivamente in relazione alle procedure FAMI e SAI.

⁶⁹ La formazione dei singoli operatori è attualmente rimessa *in toto* ai privati, senza alcun coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni volto ad assicurare – anche e soprattutto alla luce della condizione di vulnerabilità che caratterizza i beneficiari – l'erogazione di prestazioni appropriate ed effettivamente benefiche per l'integrazione dei rifugiati. Sulla centralità dell'adeguata formazione degli sponsor, vedasi European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 82-83 e S. FRATZKE ed E. DORST, *Volunteers and Sponsors: A Catalyst for Refugee Integration*, Bruxelles, 2019, pp. 10-11, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/volunteers-sponsors-refugee-integration>. Sulla previsione di attività di formazione da parte di Caritas, vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., (spec. art. 3.1.) che, pur qualificando come "obbligatori" i momenti di formazione per i referenti dei progetti di accoglienza, non specifica ulteriormente in cosa consistano queste attività. Vedasi anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 51 che riconosce il carattere centrale della formazione delle comunità di accoglienza, pur sempre senza specificare i contenuti di questa formazione.

⁷⁰ Ad oggi, nonostante la summenzionata previsione del "Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati", solo organismi interni agli enti privati sembrano svolgere un ruolo di vigilanza attiva, condotta in parallelo al dipanarsi delle attività di accoglienza e integrazione e capace di portare a delle correzioni di rotta in corso d'opera. I soggetti firmatari dei protocolli di intesa hanno predisposto, infatti, una struttura di tutor territoriali di riferimento, chiamati ad assistere e monitorare gli operatori locali, nonché a riportare all'organizzazione centrale (Caritas Italiana) i risultati dell'attività di vigilanza (vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., spec. art. 3, e anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 54). A ciò si aggiunge una disciplina interna di rendicontazione dei costi, al cui rispetto sono tenuti i referenti locali, i quali, poi, possono essere chiamati alla compilazione di report periodici sull'andamento dei progetti da indirizzare direttamente all'organizzazione centrale (vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., spec. art. 2.4.). Dunque, per quanto un sistema di controlli sia presente, anche in questo caso esso è frutto della sola iniziativa privata e, quindi, ci si può interrogare sulla ragionevolezza di una totale assenza da questo sistema dei soggetti pubblici.

5. *Quale futuro per i corridoi umanitari?*

La comparazione tra *PSR Program* e corridoi umanitari dimostra chiaramente come una più stringente definizione del ruolo pubblico e una più concreta assunzione di responsabilità da parte delle pubbliche amministrazioni si rivelino un passaggio necessario non solo *pro futuro*, in un'ottica di espansione e “normalizzazione” del programma di sponsorizzazione, ma anche in chiave attuale, quale pressante esigenza per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali degli individui coinvolti nei corridoi umanitari, oltre che dell'interesse pubblico a una loro corretta integrazione⁷¹.

D'altro canto, il modello canadese non solo è l'esito di un percorso iniziato quaranta anni fa⁷², ma ha anche goduto di condizioni favorevoli per la sua fioritura, difficilmente ricreabili in un contesto geografico e sociale quale quello che contrassegna l'Italia al momento attuale. Prima di tutto il Canada si caratterizza per una lunga e soddisfacente storia di immigrazione, che tuttora sostiene un'opinione pubblica e una politica favorevole al fenomeno migratorio, il quale continua ad essere percepito principalmente come un positivo apporto per la risoluzione dei problemi economici e demografici del paese⁷³. Ulteriore risultato di questa “storia di immigrazione” è dato da una popolazione con una fortissima componente di soggetti nati fuori dal paese (si stima circa il 20%) che non solo supporta ulteriormente la percezione positiva del fenomeno migratorio, ma – come visto nelle precedenti pagine – sostiene anche il perpetuarsi dei meccanismi di *sponsorship*, con cittadini e *permanent residents* che si dimostrano pronti a sponsorizzare familiari ancora all'estero⁷⁴. Infine, non può trascurarsi la felice collocazione geografica del Canada, che gli ha consentito di vivere le emergenze

⁷¹ Per considerazioni simili sul ruolo dei soggetti pubblici, seppur in relazione alla *private sponsorship* in generale, vedasi S. FRATZKE, L. KAINZ, H. BEIRENS, E. DORST e J. BOLTER, *Refugee Sponsorship Programmes. A Global State of Play and Opportunities for Investment*, Bruxelles, 2019, pp. 5-7, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-sponsorship-programs-opportunities-investment>.

⁷² Si consideri come la stessa dottrina nordamericana, nella fase iniziale di vita del *PSR Program*, riscontrasse carenze (su cui il legislatore è, con maggiore o minore successo, in seguito intervenuto) simili a quelle che vengono lamentate in questa riflessione in relazione ai corridoi umanitari, come per esempio l'originaria assenza di norme e controlli atti a garantire l'adeguatezza e l'uniformità dei servizi offerti dai vari sponsor ai migranti; si vedano H. ADELMAN, *Private Sponsorship of Refugee Program*, cit., p. 6 ss. e G. NEUWIRTH e L. CLARK, *Indochinese Refugees in Canada: sponsorship and Adjustment*, cit., p. 134 ss.

⁷³ Vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, cit., p. 10.

⁷⁴ In materia T.R. DENTON, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., ed E. YAHYAOUI KRIVENKO, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, cit., p. 579 ss.

migratorie non come “protagonista forzato”, ma come “attore volontario”, encomiabile nel suo impegno ma pur sempre capace di scegliere e regolare i propri flussi in entrata⁷⁵.

Guardando all'Italia, invece, la situazione è chiaramente differente. Ciò vale per un'opinione pubblica e una politica che si sono dimostrate spesso diffidenti – se non apertamente ostili – al fenomeno migratorio. Vale anche per un contesto sociale in cui il numero di immigrati stabilmente presenti sul suolo italiano è, sì, fortemente in crescita, ma è caratterizzato da una disciplina normativa che ostacola la stabilizzazione “giuridica” dello straniero, prevedendo criteri particolarmente stringenti in materia di ottenimento della cittadinanza e, prima ancora, della lungo-residenza, ossia gli *status* che potrebbero essere razionalmente richiesti per ricoprire la posizione di sponsor. Vale, infine, per la collocazione geografica, che fa comunque degli accessi via mare la principale modalità di ingresso dei richiedenti asilo.

Non mancano, poi, più generali dubbi sulla possibilità della *private sponsorship* di essere veramente uno strumento ordinario di gestione migratoria. Nonostante i suoi quaranta anni di vita, infatti, si discute ancora nel contesto canadese se la sponsorizzazione privata sia una risorsa capace di rinnovarsi o sia risorsa destinata ad estinguersi col tempo a fronte di una progressiva perdita di interesse dei privati⁷⁶. I numeri del *PSR Program* sembrano far pendere l'ago della bilancia verso la prima delle due opzioni, mostrando anche una forte elasticità dell'istituto, ovvero una capacità di estendere fortemente la propria portata a fronte dei momenti di emergenza⁷⁷. La stessa elasticità, d'altra parte, dimostra il rilievo che l'attenzione mediatica può avere sull'istituto in questione, assicurando un forte sostegno alle situazioni maggiormente capaci di attirare l'attenzione pubblica, ma rischiando di avere scarso impatto in relazione a situazioni altrettanto gravi, ma non ugualmente pubblicizzate⁷⁸.

⁷⁵ Riguardo a questa critica, vedasi D. PRESSÉ e J. THOMSON, *The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations*, cit., p. 95.

⁷⁶ S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 76, in cui l'Autore esprime queste perplessità in forma metaforica, interrogandosi sul fatto che il *PSR Program* possa considerarsi una risorsa assimilabile a una foresta, dunque capace di rinnovarsi se curata adeguatamente, oppure a una miniera, inesorabilmente destinata ad estinguersi.

⁷⁷ Si ricorda il richiamato picco di accoglienze del 1978-1979 in relazione alla crisi indocinese, così come quelli, successivi, avvenuti in risposta alla caduta dell'URSS e alla crisi siriana, in cui decine di migliaia di rifugiati sono stati accolti su base annua, a fronte di medie più contenute, nel novero di 3000 unità, in condizioni ordinarie. In materia, vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, cit., p. 7; S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, cit., p. 71; B. TREVIRANUS e M. CASASOLA, *Canada's Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in *Journal of International Migration and Integration*, cit., p. 181.

⁷⁸ Vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE e S. JIMENEZ, *Private refugee sponsorship in Canada*, cit., p.

Dunque, pur in presenza di ostacoli per un'espansione e una "normalizzazione" della *private sponsorship* nel nostro paese, non si vuole negare che un ampliamento della sua portata potrebbe dar luogo a un valido e meritevole strumento chiamato ad agire a completamento (*rectius*, in aggiunta) del sistema pubblico di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo. Tale ampliamento potrebbe attenuare la pressione delle migrazioni non pianificate e salvare vite umane (con migranti che potrebbero preferire attendere un reinsediamento legale, piuttosto che rischiare la propria vita lungo le tratte migratorie), così come potrebbe consentire una gestione più efficiente e pianificata delle attività di accoglienza e integrazione e – da ultimo – una razionalizzazione della relativa spesa pubblica. Su tutto, quello che appare veramente importante per le future evoluzioni dei corridoi umanitari in Italia è giungere a una più realistica riconsiderazione degli stessi come un'effettiva *partnership* pubblico-privata, volta a migliorare le capacità ricettive del paese e a incrementare le *chances* di un'inclusione sociale di successo per gli stranieri, e non solo come un mero espediente per la riduzione dei costi e delle attenzioni pubbliche in materia migratoria.

L'introduzione di un esaustivo quadro normativo, l'implementazione di un'adeguata struttura amministrativa di supporto e, quindi, la definizione di un corretto bilanciamento tra l'azione privata e l'irrinunciabile coinvolgimento pubblico sembrano, a questo punto, i passi necessari per una benefica crescita dell'istituto negli anni a venire⁷⁹. D'altra parte, che i tempi siano maturi per giungere a questo risultato lo si è visto nei precedenti capitoli e traspare da quanto recentemente riconosciuto dal legislatore e dai Giudici delle leggi⁸⁰, i quali – attraverso il riferimento agli strumenti di esternalizzazione solidale contenuti nel Codice del Terzo settore – hanno tutti esaltato l'importanza del modello di "amministrazione condivisa", in cui il privato sociale è chiamato a diventare alleato di un'amministrazione con cui collaborare per giungere al miglior soddisfacimento

57. Conferme, d'altra parte, sembrano provenire anche dall'attuale contesto italiano, dove la forte attenzione mediatica e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in relazione alla recente e "vicina" crisi umanitaria conseguente alla guerra in Ucraina hanno comportato un'ingente mobilitazione della società civile, con molte famiglie che hanno manifestato la loro disponibilità ad accogliere migranti in fuga dal conflitto. Circostanza, quest'ultima, assai più rara in relazione a guerre e a emergenze umanitarie più "lontane", incapaci di catturare un'analoga attenzione da parte della collettività.

⁷⁹ Vedasi anche P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "Corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, cit., p. 31, in cui l'Autore parla di una "sfida di fattibilità" di una collaborazione tra lo Stato e la società civile.

⁸⁰ Il riferimento è, naturalmente, all'introduzione del Codice del Terzo settore, prima, e alle modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici con il d.l. n. 76/2020 e la legge n. 120/2020, poi, oltre che alla sentenza C. Cost., n. 131/2020, i cui contenuti e la cui portata sono stati affrontati nella sezione conclusiva del precedente capitolo 3.

delle esigenze di tutti i membri della collettività (“vecchi o nuovi”) che si trovino in situazioni di bisogno.

Se nei precedenti capitoli si è soprattutto evidenziata l'importanza che l'implementazione degli istituti *ex art. 55* d.lgs. n. 117/2017 si traduca nella creazione di spazi di effettivo coinvolgimento del Terzo settore, in questo capitolo si è dimostrato come essi possano operare anche a garanzia di un'assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione che non può limitarsi a delegare integralmente alla società civile la cura di interessi pubblici politicamente “scomodi”, come quello all'integrazione dei migranti. Anche in questo nuovo modello amministrativo, in cui la partecipazione attiva della società civile alla risoluzione dei suoi problemi diventa risorsa e strumento di progresso per la società stessa, l'amministrazione non può quindi abbandonare il suo indispensabile ruolo di guida e di garante ultimo per la cura dei pubblici interessi e, conseguentemente, per la tutela dei diritti dei soggetti che si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità.

CONCLUSIONI

Affrontare il tema dell'integrazione dei migranti attraverso la lente del diritto amministrativo ha rappresentato una sfida di non facile soluzione. Il carattere interdisciplinare dell'argomento non solo richiede di intrecciare le riflessioni concernenti il "diritto delle migrazioni" con altre scienze – quelle sociali e quelle economiche, su tutte –, ma di fatto obbliga nella trattazione di ogni profilo d'indagine a confrontarsi con i molteplici punti di vista offerti dai differenti rami delle scienze giuridiche sensibili a tale tematica. Nemmeno si possono trascurare la forte attualità e la politicizzazione delle questioni connesse al fenomeno migratorio, che aprono a un facile trasporto emotivo per il giurista che abbia a cuore l'affermazione di una società capace di garantire una vita dignitosa per tutti i consociati, "vecchi o nuovi" che siano, assicurando a ogni individuo l'imprescindibile rispetto dei suoi c.d. "diritti inviolabili", garantiti nella Costituzione italiana e nelle altre Carte fondamentali internazionali e sovranazionali.

Tuttavia, come è stato notato da alcuni degli Autori più sensibili alla materia migratoria, l'affermazione dei diritti non può costituire il limite ultimo e unico delle riflessioni giuridiche in questo ambito. Prima di tutto perché tale approccio rischia di porre in ombra il contesto in cui detti diritti dovrebbero trovare attuazione, composto dagli interessi "meta-individuali" – per esempio, le esigenze di sicurezza, o quelle di razionale gestione delle limitate risorse pubbliche – propri della collettività in cui i migranti vanno a inserirsi¹. In secondo luogo, perché il concentrarsi solo sui diritti dei non-cittadini rischia di esacerbare – piuttosto che di risolvere – la contrapposizione tra i sostenitori dell'approccio c.d. "universalista", favorevole all'eguale trattamento di cittadini e stranieri, e quello "nazionalista", sostenitore del prioritario soddisfacimento delle esigenze della popolazione "autoctona", con l'unica conseguenza di prevenire il raggiungimento di soluzioni effettive, in grado di alleviare le condizioni delle vere vittime di questo scontro, ossia i migranti stessi². Soluzioni effettive, d'altro canto, che non possono che passare attraverso la realizzazione di un apparato organizzativo (e amministrativo) capace di perseguire efficientemente la gestione del

¹ In questo senso, M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, cit., p. 381 ss.

² Vedasi da F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit., p. 435 ss.

fenomeno migratorio, dalla regolarizzazione delle vie di accesso, agli interventi in tema di accoglienza e integrazione³. Da qui, pertanto, l'imprescindibile esigenza di affrontare la materia migratoria anche attraverso la pragmatica lente del diritto amministrativo, soffermandosi sugli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento giuridico per il perseguimento dell'interesse all'integrazione dei migranti, essenziale tanto per il loro benessere, quanto per la sicurezza, la stabilità e la crescita economica della società di accoglienza in cui essi vanno a collocarsi⁴.

L'attenzione è così ricaduta, nelle precedenti pagine, sugli istituti della programmazione e della coprogettazione, le cui potenzialità quali meccanismi di amministrazione condivisa e di partecipazione attiva degli amministrati alla cura degli interessi pubblici li rendono perfetti candidati per la realizzazione di un apparato organizzativo volto alla gestione del fenomeno migratorio in cui all'indiscutibile ruolo delle amministrazioni si assommi anche un pieno coinvolgimento della società di accoglienza quale attrice irrinunciabile – assieme ai migranti – dei percorsi di integrazione. Coinvolgimento “pieno” perché, appunto, destinato a non esaurirsi in un'erogazione delle prestazioni materiali di assistenza che ben potrebbe essere mossa da intenti individualistici – quali quelli economici –, ma che presuppone un investimento di risorse, tempo, idee ed energie nell'organizzazione dell'apparato assistenziale a manifestazione di un'effettiva tensione al perseguimento tanto del benessere dei migranti, quanto, in senso più ampio, dell'intera collettività.

Conferme, in questa direzione, si sono ottenute nella prima parte della ricerca laddove, tratteggiate le differenti ragioni che possono stare alla base dell'intervento privato nel sistema dei servizi sociali, si è riconosciuta la rilevanza e si è dimostrata la possibilità di tenere in vita un doppio binario di strumenti, “pro-concorrenziali” e “solidali”, che permetta alle amministrazioni di sfruttare al meglio il contributo degli operatori privati che si intendono coinvolgere nella predisposizione degli interventi a supporto dei consociati in condizioni di maggiore bisogno. A fronte di enti del Terzo settore, mossi da intenti solidali, si è affermata l'importanza di non consentire solo forme di coinvolgimento competitive, limitate alla ricerca della migliore offerta, così da non sacrificare gli ulteriori apporti che gli operatori del *non profit* possono essere disposti a mettere in campo nel perseguimento di interessi coincidenti con quelli affidati alla cura

³ Così P. BONETTI, *Editoriale al Fascicolo 3*, cit.; F. CORTESE, *op. ult. cit.*; M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, cit., p. 381 ss. e ID., *Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 113 ss. (spec. p. 119 ss.).

⁴ Così F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, cit., p. 24 e M. SAVINO, *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*, in ID. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, p. 13 ss. (spec. pp. 31-32).

delle pubbliche amministrazioni. Da qui la necessità di leggere e di attuare gli strumenti disciplinati, da ultimo, nell'art. 55 del Codice del Terzo settore come un qualcosa in più degli ordinari meccanismi di partecipazione al procedimento amministrativo, o di esternalizzazione dei servizi assistenziali, assicurando loro la qualifica di istituti di cittadinanza attiva, che consentano agli amministrati di prendere parte alle decisioni amministrative, pienamente legittimati non solo dalla tensione al soddisfacimento dei medesimi fini perseguiti dai soggetti pubblici, ma anche dalla propria volontà di condividere risorse aggiuntive, di apportare conoscenze e competenze legate al vivere quotidiano dei problemi a cui si cerca di dare una soluzione, e dunque di migliorare le condizioni di una collettività di cui si è parte.

In questa chiave, coprogettazione e coprogrammazione diventano strumenti di avvicinamento della comunità di accoglienza – come rappresentata dagli enti del Terzo settore – al fenomeno migratorio, che le consentono di mettersi in gioco e di assumere le proprie responsabilità nella gestione di tale fenomeno, di esporre i propri punti di vista e di venire ascoltata nell'individuazione delle soluzioni più consone per la realtà materiale in cui gli interventi assistenziali coideati sono chiamati ad operare. D'altra parte, che l'integrazione degli stranieri sia terreno fertile per l'implementazione di tali istituti di amministrazione condivisa è stato dimostrato dall'innegabile ruolo – riconosciuto anche a livello normativo – che gli enti del Terzo settore hanno giocato nella nascita, nello sviluppo e nella perpetuazione degli attuali meccanismi di assistenza in favore della popolazione migrante, con un'accentuazione del coinvolgimento privato che potrebbe rivelarsi tramite per un ulteriore rafforzamento del sistema.

Allo stesso tempo, però, si è vista l'importanza che a un riconoscimento formale degli spazi di intervento del *non profit* e di implementazione dei meccanismi di coprogrammazione e coprogettazione faccia seguito una loro realizzazione che non sia solamente "illusoria". In altre parole, se si vuole effettivamente trarre nuova linfa dal coinvolgimento del privato sociale, gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione non possono tradursi in una mera riproposizione di dinamiche tradizionali di partecipazione alla funzione amministrativa da parte degli amministrati, cui può essere concesso di "farsi sentire", ma a cui non è assicurato di "essere ascoltati" (si pensi ai descritti casi di svuotamento dei ruoli degli organismi partecipati di programmazione). Ancora, alla denominazione formale delle procedure quali ipotesi di "coprogettazione" non può seguire l'integrazione di dinamiche concorrenziali che rischiano di snaturare il carattere e gli intenti degli operatori del privato sociale, spingendoli a una sola competizione per le risorse pubbliche che vada a discapito della qualità dei servizi e, in generale, delle possibilità di riuscita dei percorsi di integrazione (si pensi alle dinamiche caratterizzanti l'esternalizzazione dei servizi nei Centri di Accoglienza Straordinaria). D'altra parte, si è anche visto come la valorizzazione del ruolo del Terzo settore non può divenire strumento di deresponsabilizzazio-

ne per le pubbliche amministrazioni, grazie al quale poter rinunciare a governare, in senso ampio, il fenomeno migratorio e, più in particolare, a soddisfare le esigenze della popolazione migrante, evitando così di impegnarsi in una materia complessa e “sconveniente”, non solo perché necessitante l’investimento delle limitate risorse pubbliche, ma anche perché delicata dal punto di vista politico. Come si è osservato soprattutto in relazione all’emergente modello dei corridoi umanitari, una costante presenza e vigilanza da parte degli attori pubblici rimane essenziale per assicurare che l’azione del privato sociale sia effettivamente ed efficientemente indirizzata verso il perseguimento dell’interesse all’integrazione e non si riveli invece controproducente per lo stesso, nonostante i buoni propositi alla base di tali iniziative.

Infine, le riflessioni svolte attorno a quello che potrebbe essere un plausibile modello di organizzazione dei servizi di inclusione sociale dei migranti sembrano assumere particolare significato nel contesto storico, sociale ed economico attuale. Al di là di ogni riferimento alla definitiva presa di coscienza della trasformazione dell’Italia da una nazione di emigrazione a una di immigrazione, i ragionamenti scientifici sulle possibili strutture organizzative idonee a garantire una migliore integrazione sociale dei non-cittadini sono per lungo tempo rimasti limitati al piano teorico e ipotetico, a fronte di una condizione reale di assenza di risorse che ne preveniva l’effettiva implementazione. La situazione pare però ora essere differente. Non solo perché, nel corso della stesura di quest’opera, è stato approvato il nuovo regolamento FAMI 2021-2027, che destina quasi dieci miliardi di euro (oltre due miliardi in più del regolamento FAMI 2014-2020) alla prosecuzione delle azioni avviate con il precedente programma⁵, ma perché all’inclusione e alla coesione sociale sono indirizzate ulteriori e significative risorse nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come detto, comunque riconosce un ruolo chiave in tali aree al Terzo settore⁶.

Ancora, l’impellenza di un utilizzo di tali risorse che sappia esaltare il ruolo della società civile trova conferma nei più recenti e drammatici eventi che stanno sconvolgendo il continente europeo proprio negli ultimi giorni di stesura di quest’opera, laddove il conflitto in Ucraina ha spinto milioni di civili a cercare protezione e accoglienza negli altri Stati europei, ivi inclusa l’Italia. Come già accennato, in un primo momento si è provato a cercare di far fronte al rapido e ingente flusso di migranti in ingresso ampliando i posti del sistema di accoglienza esistente (tanto quelli SAI, quanto quelli dei Centri di Accoglienza Straordinaria), di fatto a discapito degli ulteriori possibili beneficiari, considerati i limiti di elasticità dei meccanismi in questione⁷. In un secondo momento, preso atto

⁵ Reg. UE n. 2021/1147.

⁶ Si rimanda alle considerazioni svolte in conclusione al capitolo 3.

⁷ Vedasi il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, laddove l’art. 3 prevede l’attivazione di ulteriori tremila posti nel sistema SAI, con i due successivi commi che dispongono di fatto una “condivi-

dell'incapacità degli strumenti esistenti di assorbire l'impennata di richieste di assistenza, si è guardato all'azione sussidiaria e solidale della società civile quale indispensabile ancora di salvezza, prevedendo l'introduzione di altre "forme di accoglienza diffusa, diverse da quelle previste nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al registro di cui all'art. 42 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza"⁸.

D'altro canto, proprio quest'ultima affermazione ("prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza"), accompagnata dalla delega alle ordinanze di Protezione Civile per la "disciplina delle diverse forme di supporto all'accoglienza" in questione⁹, fornisce un'ulteriore conferma di quanto più volte sostenuto nelle pagine precedenti, ossia di come il prezioso afflato solidaristico della società civile debba comunque essere accompagnato da un'indispensabile "ruolo guida" delle pubbliche amministrazioni, specialmente in una materia, quale quella migratoria, in cui interessi pubblici e diritti fondamentali degli individui sono tanto inscindibilmente intrecciati.

Quella che sembra essersi delineata, dunque, è una situazione in cui, oltre alla possibilità di elaborare modelli teorici di organizzazione dei servizi di integrazione dei migranti, ci siano anche le risorse per implementarli e le esigenze che spingano a farlo con tempistiche sufficientemente rapide. Questo a fronte dell'irrinunciabile presa di coscienza di come i migranti siano oramai una componente innegabile e non trascurabile della popolazione nazionale, la cui considerazione è essenziale per il benessere e la crescita della collettività nel suo complesso¹⁰, ma anche perché a una rinnovata (*rectius*, a una prima) effettiva attenzione alle problematiche dei non-cittadini non può che corrispondere una più ampia azione di riconsiderazione delle esigenze di tutte le persone ai margini

sione delle risorse" precedentemente destinate ai soli migranti provenienti dall'Afghanistan, disciplinando poi nel comma 5 l'accoglienza anche nelle ulteriori strutture di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142. Quanto alle più puntuali disposizioni volte all'attuazione di tali previsioni, vedasi l'ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 4 marzo 2022, n. 872.

⁸ Cfr. art. 31 d.l. 21 marzo 2022, n. 21.

⁹ Alcune prime indicazioni al riguardo sono contenute nella recentissima ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 29 marzo 2022, n. 881.

¹⁰ Del fatto che le azioni di inclusione sociale previste dal PNRR debbano essere rivolte anche alla popolazione migrante e ai relativi bisogni di integrazione è dato esplicito riferimento all'interno della recente *Programmazione integrata pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione - Aggiornata al gennaio 2022*, adottata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disponibile online: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/Documents/Programmazione-integrata-gennaio-2022.pdf>.

della società civile¹¹, siano essi gli “ultimi” o i “penultimi”, con una ripresa delle politiche di sviluppo economico-sociale che permetta anche la piena trasformazione dei cittadini da meri *competitors* dei migranti nell’accesso alle prestazioni assistenziali ad attori solidali e positivi dei processi di integrazione¹².

L’esigenza di superare le crisi – umanitarie, pandemiche, economiche, migratorie, sociali, ambientali, ecc. – che stanno animando l’ultimo frangente della storia (nazionale e mondiale) sembra così creare il contesto adeguato a sostenere l’opportunità di un cambiamento, ossia la necessità di ricercare nuove soluzioni per questioni da troppo tempo irrisolte, con la speranza, dunque, che non si perda l’occasione per farlo.

¹¹ In tal senso, H. CAROLI CASAVOLA, *L’integrazione nella società pluralista e i migranti*, cit., p. 393 ss. Per un’ampia riflessione sulle esigenze di intervento pubblico nella lotta alle condizioni di marginalità, vedasi il già citato C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit.

¹² Un’affermazione dell’importanza di non trascurare i bisogni tanto degli “ultimi” quanto dei “penultimi”, per evitare la diffusione dell’antagonismo tra “noi” (i cittadini) e “gli altri” (i migranti), è riscontrabile anche in M. SAVINO, *Il diritto dell’immigrazione: quattro sfide*, cit., p. 381 ss.

BIBLIOGRAFIA

- ADDIS P., FERIOLI E.A. e VIVALDI E., *Il Terzo settore nella disciplina normativa dall'Unità ad oggi*, in ROSSI E. e ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia Unità*, Bologna, 2011, p. 129 ss.
- ADELMAN H., *Private Sponsorship of Refugee Program. Employment and Immigration Canada*, in *Refuge*, 1992, p. 2 ss.
- AGOSTINI S., *Linee Guida per l'affidamento dei servizi ad enti del terzo settore e cooperative sociali*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2016, p. 28 ss.
- ALBANESE A., *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 2019, p. 139 ss.
- ALBANESE A., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 173 ss.
- ALBANESE A., *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Quest. giust.*, 2015, p. 94 ss.
- ALBANESE A., *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra avere paura del proprio coraggio): nota a Corte giust. 11 dicembre 2014 causa C-113/13*, in *Foro It.*, 3, 2015, p. 151 ss.
- ALBANESE A., *I rapporti fra soggetti "non profit" e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non Profit Paper*, 2014, p. 153 ss.
- ALBANESE A., *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 1453 ss.
- ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007.
- ALBANESE A., *Servizi sociali*, in CHITI M.P. e GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, IV, p. 1897 ss.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 51 ss.
- ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, p. 175 ss.
- ALLEGRETTI U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, p. 205 ss.

- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.
- ALLEVA F., *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Roma, 2004.
- AMATO G., *Il mercato nella Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, 1997, p. 7 ss.
- AMATO G., *Libertà (dir. cost.)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, XXIV, 1974, p. 272 ss.
- AMATO G., *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1971, p. 413 ss.
- AMBROSINI M., *Tasselli di integrazione. Iniziative della solidarietà organizzata e politiche locali per gli immigrati*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 17 ss.
- AMBROSINI M., *Senza distinzione di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2000, p. 128 ss.
- AMBROSINI M. e BOCCAGNI P., *Introduzione*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 9 ss.
- AMORTH A., *Il "principio personalistico" e il "principio pluralistico": fondamenti costituzionali della libertà dell'assistenza*, in *Quaderni di IUSTITIA*, 1978, 76 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1999, p. 2123 ss.
- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2000, p. 99 ss.
- APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012.
- ARENA G., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1449D ss.
- ARENA G., *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, Napoli, 2020, p. 25 ss.
- ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 42 ss.
- ARENA G., *Ripartire dai cittadini*, in MAGNANI C. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, p. 77 ss.
- ARENA G., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, I, p. 179 ss.
- ARENA G., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2000.
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 29 ss.
- ARENA G., SCALVINI F. ET AL., *Il diritto del terzo settore preso sul serio*, 2019, 7, online: <https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2019/02/Il-diritto-del-Terzo-Settore-preso-sul-serio-Club55.pdf>
- ASCOLI U. e CAMPEDELLI M., *Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia*, in *Social Policies*, 2021, p. 369 ss.
- ATRIPALDI V., *La Carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 160 ss.
- AZZENA A., *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in AA.VV., *Studi in Onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002, I, p. 49 ss.

- BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A. e PASTORI G. (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*, Milano, 2007.
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 214 ss.
- BALDASSARRE A. (voce), *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, p. 582 ss.
- BARBERA A., Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 50 ss.
- BARBETTA G.P. e MAGGIO F., *Nonprofit*, Bologna, 2008.
- BARONE A., *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *PA Persone e Amministrazione*, 2020, p. 185 ss.
- BARONE A., *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.
- BARONE A. e CIMBALI F., *Accordi quadro*, in PERFETTI L.R. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2017, p. 544 ss.
- BARONE G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969.
- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007.
- BASSANINI F., *Aspetti costituzionali del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 326 ss.
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., PIZZOLATO F., QUADRIO CURZIO A. e VANDELLI L., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, 2019.
- BASSI N., *Difetto assoluto di attribuzione e nullità degli accordi amministrativi: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Foro amm. TAR*, 2009, p. 329 ss.
- BEISER M., *Sponsorship and Resettlement Success*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 203 ss.
- BELLO V., *Interculturalism as a New Framework to reduce Prejudice in Times of Crisis in European Countries*, in *International Migration*, 2018, p. 23 ss.
- BENETAZZO C., *Concessioni di beni pubblici e tutela della concorrenza*, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 1463 ss.
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, I, p. 869 ss.
- BENVENUTI F. (voce), *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989.
- BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1978, 6 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, p. 3467 ss.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 126 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, p. 1117 ss.
- BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss., oggi in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, II, p. 991 ss.
- BENVENUTI S. e MARTINI S., *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, p. 1 ss.
- BERLINGÒ V., *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 143 ss.
- BERLINGÒ V., *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010.

- BERTI G., *Principi del diritto e sussidiarietà*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, I, 2002, p. 381 ss.
- BERTOLINO C., *L'esigenza di normalizzazione dell'immigrazione nell'intervento delle Regioni: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1701 ss.
- BERTONAZZI L. e VILLATA R., *Servizi di interesse economico generale*, in CHITI M.P. e GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 1791 ss.
- BIFULCO L. e CENTEMERI L., *La partecipazione nei panni sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in *Stato e mercato*, 2007, p. 221 ss.
- BIFULCO R., *La tutela della concorrenza tra parte I e parte II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 791 ss.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.
- BIONDI DAL MONTE F., *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza*, in WOELK J., GUELLA F. e PELACANI G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Napoli, 2016, p. 75 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 91 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Onlus e immigrazione. Il finanziamento statale degli interventi in materia di immigrazione e il registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri*, in *Areté*, 2010, p. 129 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1099 ss.
- BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M., *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 289 ss.
- BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M., *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 253 ss.
- BLOMGREN BINGHAM L., *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, in *Wis. L. Rev.*, 2010, p. 297 ss.
- BLOMGREN BINGHAM L., *Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *J. Disp. Resol.*, 2009, p. 269 ss.
- BOCCACIN L., *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003.
- BODDA P. (voce), *Istituzioni locali di assistenza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 762 ss.
- BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016.
- BOND J. e KWADRANS A., *Resettling Refugees through Community Sponsorship: A Revolutionary Operational Approach Built on Traditional Legal Infrastructure*, in *Canada's Journal on Refugees*, 2019, p. 86 ss.

- BONETTI P., *Editoriale al Fascicolo 3*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, online: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/128-fascicolo-n-3-2021/editoriale-n-3-2021/231-editoriale>.
- BONETTI P., *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium Iuris*, 2016, p. 708 ss.
- BONETTI P., *I consigli territoriali per l'immigrazione operanti nelle province della regione Lombardia*, in AA.VV., *Decimo rapporto sugli immigrati in Lombardia*, Milano, 2011, p. 179 ss.
- BONIFAZI C., *Traiettorie di mobilità: arrivare e muoversi in Italia* in ID. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 7 ss.
- BORGONOVO RE D., *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella Provincia autonoma di Trento*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1717 ss.
- BORZAGA C., *Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? Il caso emblematico dei servizi sociali*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 14 ss.
- BOUCHARD G., *Interculturalism: a view from Quebec*, Toronto, 2015.
- BOUCHARD G., *Qu'est ce que l'interculturalisme*, in *McGill Law Journal*, 2011, 395 ss.
- BRAGATO S., *Il welfare mix locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 116 ss.
- BRANCATI B., *Terzo settore e politiche per gli immigrati nella legislazione statale*, in *Areté*, 2011, p. 50 ss.
- BRUBAKER R., *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2001, p. 531 ss.
- BRUNELLI G., *Prefazione*, in BUOSO S., *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello stato sociale*, Napoli, 2017, p. XIII ss.
- BRUSCUGLIA L. e ROSSI E. (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000.
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazione e privati*, Milano, 1996.
- BUFFONI L., *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 345 ss.
- BULL R.T., *Making the Administrative State Safe for Democracy: A Theoretical and Practical Analysis of Citizen Participation in Agency Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 2013, p. 611 ss.
- BUONOCORE V., *Impresa (dir. priv.)* (voce), in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2007, I, p. 760 ss.
- BUONOCUORE V., *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2006.
- BUOSO S., *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello stato sociale*, Napoli, 2017, p. 23 ss.
- CAIA G., *I servizi sociali degli enti locali e la loro gestione con affidamento a terzi. Premesse di inquadramento*, in *San. pubbl. priv.*, 2004, p. 355 ss.
- CALDIROLA D., *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

- CALDIROLA D., *Servizi sociali, riforma del terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, p. 760 ss.
- CAMPEDELLI M., *La riforma del Terzo settore*, in *Pol. soc.*, 2016, p. 503 ss.
- CAMPOMORI F., *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, p. 5 ss.
- CAMPOMORI F., *Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 95 ss.
- CANCRINI A., *Corruzione e contrattualistica pubblica: ordinamento nazionale e nuove prospettive*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, 2016, Soveria Mannelli, p. 241 ss.
- CANNADA BARTOLI E. (voce), *Interesse (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1972, p. 6 ss.
- CAPONIO T., *Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 130 ss.
- CAPONIO T., *Dai modelli alle pratiche di integrazione degli immigrati. Convergenza o divergenza?*, in *Meridiana*, 2006, p. 93 ss.
- CAPONIO T. e PASTORE F., *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, 2004, online: <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/anci-asilo.pdf>.
- CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *Volontariato sussidiarietà mercato*, Bari, 2008.
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *I servizi sociali*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A. e SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 1019 ss.
- CARABBA M. (voce), *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, p. 35 ss.
- CARANTA R. e DRAGOS D.C., *La mini rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2014, p. 497 ss.
- CARANTA R., *Affidamento dei servizi di ambulanza al no-profit*, in *Urb. app.*, 2015, p. 508 ss.
- CARANTA R., *I contratti pubblici*, Torino, 2012.
- CARANTA R., *Attività pubblica, attività no-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urb. app.*, 2008, p. 293 ss.
- CARBONE V., *Civic integration Italian style: worthy learning*, in *Mondi migranti*, 2018, p. 79 ss.
- CARDARELLI F., *I servizi nei settori esclusi*, in PICOZZA E., *Gli appalti pubblici di servizi, Rimini*, 1995, p. 168 ss.
- CARDIA C. (voce), *Assistenza e beneficenza (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.
- CARIDÀ R. e PUPO V., *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati. L'esperienza della Regione Calabria*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1735 ss.
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalimo.it*, 2015, p. 137 ss.
- CARLONE U., *Per il welfare: materiali e contributi sulle politiche sociali*, Perugia, 2015.
- CAROLI CASAVOLA H., *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri. Le prospettive in cinque quesiti*, in ID. (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021, p. 1 ss.

- CAROLI CASAVOLA H., *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, p. 383 ss.
- CAROLI CASAVOLA H., *Le nuove direttive sugli appalti e sulle concessioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 1135 ss.
- CAROLI CASAVOLA H. e CONTICELLI M., *Le protezioni sociali alla prova*, in NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 293 ss.
- CARTEI G.F., *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, p. 627 ss.
- CARUSO E., *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 115 ss.
- CASAMASSIMA V., *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13. 2009*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 471 ss.
- CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2021.
- CASSESE S., *I diritti sociali degli altri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 677 ss.
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss.
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 79 ss.
- CASSESE S., *Regolazione e concorrenza*, in D'ALBERTI M. e TESAURO G. (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, p. 12 ss.
- CASSESE S., *Cittadino e amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 1015 ss.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, p. 373 ss.
- CASSETTI L., *Articolo 41*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F. e VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana commento articolo per articolo*, Bologna, 2021, I, p. 279 ss.
- CASTLES S., *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1995, p. 293 ss.
- CASTLES S., DE HAAS H. e MILLER M.J., *The Age of Migration*, New York, 2014.
- CATALDI L. e GIROTTI F., *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, p. 199 ss.
- CATTANEO S. (voce), *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLII, p. 362 ss.
- CAVALIERI P., *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati: cento anni di giurisprudenza dalla legge Crispi*, Milano, 1992.
- CAVALLO PERIN R., *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 639 ss.
- CAVALLO PERIN R., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in PORTALURI P.L. (a cura di), *L'integrazione degli ordinamenti giuridici europei. Atti del Convegno di Lecce del 23-24 maggio 2014*, Napoli, 2015, p. 23 ss.
- CAVALLO PERIN R., *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, 2013, p. 37 ss.

- CERBO P., *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, in *Urb. app.*, 2011, p. 337 ss.
- CERULLI-IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 217 ss.
- CERULLI IRELLI V. (voce), *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2004.
- CERULLI IRELLI V. e GIURICKOVIC DATO A., *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 189 ss.
- CHAPMAN A., *Private Sponsorship and Public Policy*, 2014, online: <https://cpj.ca/wp-content/uploads/PrivateSponsorshipandPublicPolicyReport-1.pdf>
- CHELI E., *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, p. 260 ss.
- CHIAROMONTE W., *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari e il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Gior. dir. lav. e rel. ind.*, 2008, p. 101 ss.
- CHITI M.P., *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 1 ss.
- CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 505 ss.
- CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977.
- CICERI G. e RAIMONDI L., *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, in DE AMBROGIO U. e GIUDETTI C. (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, p. 33 ss.
- CINELLI M., *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, p. 21 ss.
- CINELLI M. e PERSIANI M. (voce), *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, Milano, 2011, p. 460 ss.
- CIOFFI A., *La predeterminazione dei criteri nelle concessioni di vantaggi economici*, in ROMANO A. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 429 ss.
- CIOLLI I., *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, online: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Ines_Ciolfi_-_Crisi_economica_e_vincoli_di_bilancio.pdf.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Servizi sanitari, mercati e "modello sociale europeo"*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2009, p. 179 ss.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., HALLIDAY S. (a cura di), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Londra, 2018.
- CLARICH M., *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 134 ss.
- CLARICH M., *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, p. 197 ss.
- CLARICH M., *Il dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Il dialogo competitivo e i possibili riflessi sul Partenariato Pubblico-Privato*, Roma, 2006, p. 35 ss.
- CLARICH M., *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 59 ss.
- CLARICH M. e BOSCHETTI B., *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus-online*, 2018, p. 28 ss.

- CODINI E., *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, in *Amministrare*, 2018, p. 247 ss.
- CODINI E., *Immigrazione e Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, p. 599 ss.
- CODINI E., FOSSATI A. e FREGO LUPPI S.A., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019.
- COGNETTI S., *Quantità e qualità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, p. 122 ss.
- COGNETTI S., *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 94 ss.
- COIANTE A., *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *federalismi.it*, 2020, p. 142 ss.
- COLASANTE P., *La nascita e l'evoluzione del Fondo Sociale Europeo e le sue attuali prospettive*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, p. 501 ss.
- COLOMBO M.C., *Appalti nei servizi sociali specifici e di ricerca e sviluppo*, in CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, p. 903 ss.
- COLOMBO U.M. (voce), *Assistenza (profili amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 753 ss.
- CONSITO M., *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, 2020.
- CONSITO M., *L'accoglienza dei richiedenti asilo tra emergenza ed esternalizzazione della gestione*, in ASTONE F., CAVALLO PERIN R., ROMEO A. e SAVINO M. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, p. 182 ss.
- CONSOLI M.T., GULINO K.F. e MAZZEO RINALDI F., *I flussi migratori nell'Europa del Sud tra continuità e fratture. Il Fondo per l'Asilo, Migrazione e Integrazione e la costruzione di un sistema d'asilo*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2019, p. 433 ss.
- CONSORTI P., *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009, p. 1 ss.
- CONSORTI P., GORI L. e ROSSI E., *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018.
- CONTESSA C., SIMEOLI D. e VOLPE I., *Codice del Terzo settore*, Piacenza, 2019.
- CONTESSA C. e DE SALVO N., *La procedura di dialogo competitivo fra partenariato pubblico/privato e tutela della concorrenza*, in *Urb. app.*, 2006, p. 501 ss.
- CONTI F. e SILEI G., *Breve storia dello stato sociale*, Roma, 2005.
- CORRADINO M., *La disciplina degli appalti e le strategie di prevenzione della corruzione*, in FRANCHINI C. e SCIAUDONE F. (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni. Elementi critici e opportunità*, Napoli, 2015, p. 217 ss.
- CORSI C., *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020, p. 4 ss.
- CORSI C., *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 1 ss.
- CORSI C., *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.

- CORSI C., *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra stato e regioni*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 229 ss.
- CORSI C., *Servizi sociali agli immigrati*, in ASTONE F., MANGANARO F., ROMANO TASSONE A. e SAITTA F. (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli, 2009, p. 95 ss.
- CORSI C., *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE e C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, p. 189 ss.
- CORSO G., *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 981 ss.
- CORTESE F., *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 435 ss.
- CORTESE F., *La crisi migratoria nell'Unione Europea: la prospettiva italiana*, in DE LUCIA L. e WOLLENSCHLÄGER F. (a cura di), *Sfide e innovazioni nel diritto pubblico*, Torino, 2019, p. 21 ss.
- CORTESE F., *Governo della crisi, spesa pubblica e diritti sociali tra diritto globale e ordinamento statale. Un quadro di contesto*, in BONETTI P., CARDONE A., CASSATELLA A., CORTESE F., DEFFENU A. e GUAZZAROTTI A. (a cura di), *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, p. 799 ss.
- CORTESE F., *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170 ss.
- CORTESE F. e PENASA S., *Editoriale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, p. 5 ss.
- CORTESE F., CVAJNER M., PALADINO M.P., SCIORTINO G. e VAES J., *Crisi migratorie e mobilità umana: una prospettiva multi-disciplinare*, in *Giornale italiano di psicologia*, 2019, p. 409 ss.
- COSTANTINI E., *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 69 ss.
- COTTURRI G., *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001.
- CROCE M., *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 537 ss.
- CROCI E. e PERICU G. (voce), *Sovvenzioni (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLIII, 1990, p. 243 ss.
- D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004.
- D'AMICO M. e BIONDI F. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017.
- D'ANDREA A., *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, p. 227 ss.
- D'ARTIS K. e LECCA P., *Long-term Social, Economic and Fiscal effects of immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, in *JRC Working Papers in Economics and Finance*, 2017, n. 4.
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss.

- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 603 ss.
- D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.
- DAL CANTO F., *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in BRUSCUGLIA L. e ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, p. 391 ss.
- DE AMBROGIO U., *La coprogettazione come metodo di promozione dell'innovazione*, in DE AMBROGIO U. e GIUDETTI C. (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, p. 19 ss.
- DE CARLI P., *L'emersione giuridica della società civile*, Milano, 2006.
- DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.
- DE GIORGI M.V., *Autorità e libertà nella riforma del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 63 ss.
- DE GIORGI CEZZI G., *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *federalismi.it*, 2020, p. 207 ss.
- DE GIORGI CEZZI G., *The role of law in the definition of services of general economic interest*, in PARISIO V. e AGUADO I CUDOLÀ V. (a cura di), *Services of general economic interest, administrative courts and courts of audit*, Milano, 2014, p. 9 ss.
- DE GIORGI CEZZI G., *La L.R. n. 20/01: punti fermi e percorsi di sviluppo*, in DE GIORGI CEZZI G., MININANNI S. e PORTALURI P.L. (a cura di), *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia*, Napoli, 2008, p. 113 ss.
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2483 ss.
- DE LUCIA L., *"Pastorato" e "disciplinamento" nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 867 ss.
- DE NES M. e QUARNETTI G., *Gli appalti nei servizi sociali: una disciplina sensibilmente riformata*, in SANDULLI M.A., LIPARI N. e CARDARELLI F. (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, Milano, 2017, p. 371 ss.
- DE SIERVO U., *La tormentata fine delle IPAB*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1757 ss.
- DE SIERVO U. (voce), *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 1987, p. 445 ss.
- DE VALLES A., *I servizi pubblici*, in ORLANDO V.E. (diretto da), *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1930, IV, p. 633 ss.
- DE VITA R., *Convivere nel pluralismo*, Siena, 2008.
- DELSIGNORE M., *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 587 ss.
- DELSIGNORE M., *Il Contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011.
- DELSIGNORE M., *L'ambito di applicazione: la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011, p. 1 ss.
- DELSIGNORE M. e RAMAJOLI M., *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 61 ss.

- DENTON T.R., *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 257 ss.
- DENTON T.R., *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2013, online: https://www.hhrmwp.org/opinion/unintended-consequences-of-canada-s-private-sponsorship-of-refugees-program_102
- DI CARLO A., *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 619 ss.
- DI GASPARE G., *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana. Il pensiero di Andrea Orsi Battaglini rivisitato*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 151 ss.
- DI LASCIO F. e GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017.
- DIPACE R., *Pianificazione, programmazione e progettazione*, in CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, p. 305 ss.
- DIPACE R., *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, 2017, p. 647 ss.
- DONATI D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013.
- DONATI F. e SANCHINI F. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, 2019.
- DONATI P. e COLOZZI I. (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, 2004.
- DRIGO C., *Percorsi di integrazione e inclusione sociale dei migranti nella Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1753 ss.
- DURET P., *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95 ss.
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 33 ss.
- FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984.
- FANTINI S., *La partecipazione al procedimento amministrativo e le pretese partecipative*, in CAVALLO B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2001, p. 83 ss.
- FARGION V. e GUALIMINI E. (a cura di), *Tra l'incudine e il martello: regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, 2012.
- FAZZI L., *Pubblica amministrazione, governance e terzo settore: i dilemmi del nuovo welfare in Italia*, in *Riv. trim. scienza ammin.*, 2014, p. 5 ss.
- FERRANTE V., *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra UE dai benefici sociali: si apre la via dell'eguaglianza sostanziale?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, p. 739 ss.
- FERRARA F. e CORSI F., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2011.
- FERRARA L., *La partecipazione fra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 103 ss.
- FERRARA L., *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1538 ss.
- FERRARA L., *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso Ipab: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 446 ss.

- FERRARI E., *I servizi sociali*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, I, p. 891 ss.
- FERRARI E., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 99 ss.
- FERRARI E., *I servizi sociali*, Milano, 1986.
- FERRARI M., *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2010, p. 383 ss.
- FERRARO G., *La nozione di «operatore economico» nelle gare d'appalto*, in *Urb. app.*, 2007, p. 943 ss.
- FERRETTI D., *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti SPRAR nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 95 ss.
- FERRI G., *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 2016.
- FERRONI M.V., *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, 2018, p. 17 ss.
- FICI A., *I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 55 ss.
- FICI A. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018.
- FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F., *Postfazione: due importanti novità*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, Napoli, 2020, p. 221 ss.
- FICI A., ROSSI E., SEPIO G. e VENTURI P. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai protagonisti*, Bari, 2019.
- FIDONE G., *Dalla rigidità della legge Merloni al recepimento del dialogo competitivo: il difficile equilibrio tra rigore e discrezionalità*, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 3971 ss.
- FIGORILLI F., *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo: dal processo al procedimento con una pluralità di parti*, Napoli, 1996, p. 184 ss.
- FINOCCHI GHERSI R., *Servizi sociali*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, VI, 2006, p. 5536 ss.
- FINOCCHI GHERSI R., *La legge quadro sui servizi sociali e la riforma del Titolo V*, in ALBANESE A. e MARZUOLI C. (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, p. 23 ss.
- FLACCO R.J., *Sussidiarietà e mercato nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Foro amm.*, 2020, p. 361 ss.
- FOSSATI A., *L'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo Settore*, in CODINI E., FOSSATI A. e FREGO LUPPI S.A., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, p. 119 ss.
- FOSSATI A., *Programmazione e pianificazione*, in CODINI E., FOSSATI A. e FREGO LUPPI S.A., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, p. 81 ss.
- FRACCHIA F., *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. econ.*, 2004, p. 41 ss.
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998.

- FRACCHIA F. e CARROZZA L., *Il difficile equilibrio tra flessibilità e concorrenza nel dialogo competitivo disciplinato dalla Direttiva 2004/2018/CE*, in *www.giustamm.it*, 2005, p. 1124 ss.
- FRANCA S., *Misure di sostegno pubblico e vantaggi economici per gli enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 719 ss.
- FRANCA S., *Misure di vantaggio economico ed enti del terzo settore*, in PELLIZZARI S. e MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 115 ss.
- FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.
- FRANCHINI C., *La spending review e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, p. 1 ss.
- FRANCHINI C., *Pubblico e privato nei contratti delle amministrazioni*, in FRANCHINI C. e TEDESCHINI F. (a cura di), *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, Torino, 2009, p. 1 ss.
- FRANCHINI C., *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, p. 1 ss.
- FRASCA E., *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 207 ss.
- FRATZKE S., *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, Bruxelles, 2017.
- FRATZKE S. e DORST E., *Volunteers and Sponsors: A Catalyst for Refugee Integration*, Bruxelles, 2019, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/volunteers-sponsors-refugee-integration>
- FRATZKE S., KAINZ L., BEIRENS H., DORST E. e BOLTER J., *Refugee Sponsorship Programmes. A Global State of Play and Opportunities for Investment*, Bruxelles, 2019, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-sponsorship-programs-opportunities-investment>
- FREDIANI E., *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021.
- FREDIANI E., *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 157 ss.
- FREEMAN J., *Collaborative Governance in the Administrative State*, in *UCLA L. Rev.*, 1997, p. 1 ss.
- FREGA S., *Immigrazione e ruolo dei privati: un'indagine sui contributi virtuosi nella Città Metropolitana di Genova*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1770 ss.
- FREGO LUPPI S., *Le trasformazioni dello Stato sociale*, in *Jus*, 2011, p. 421 ss.
- FREGO LUPPI S.A., *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, in *Dir. econ.*, 2009, p. 75 ss.
- FREGO LUPPI S.A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004.
- FREGO LUPPI S.A., *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale*, in PELLIZZARI S. e MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 5 ss.
- FROSINI T.E. (voce), *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2008, II, p. 1133 ss.

- GALGANO F. (voce), *Imprenditore*, in *Dig. comm.*, Torino, 1992, VII, ora anche online: www.studiolegale.leggiditalia.it
- GALGANO F., *Pubblico e privato nella regolazione dei mercati*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, 1988, I, p. 3 ss.
- GALGANO F., *Art. 41*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982.
- GALLI L., *La spinta gentile all'integrazione: cosa c'è oltre il dovere di integrarsi e di integrare*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, maggio 2021.
- GALLI L., *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, Napoli, 2021.
- GALLI L., *Guaranteed minimum income and migrants' inclusion: the cases of Italy and Canada*, in *IJPL*, 2019, p. 657 ss.
- GALLO C.E., *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 327 ss.
- GALLO C.E., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in ALBERTI P., AZZARITI G., CANAVESIO G., GALLO C.E. e QUAGLIA M.A., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 59 ss.
- GALLO L., *Artt. 55-56-57*, in FICI A., ROSSI E., SEPIO G. e VENTURI P. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore*, Bari, 2019, p. 280 ss.
- GALLO L., *I nuovi strumenti di collaborazione fra PA ed enti di terzo settore alla prova dell'evidenza pubblica*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 26 ss.
- GAMBARDELLA F., *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, Torino, 2016.
- GANDIGLO M., *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?*, Bologna, 2018.
- GATTA F.L., *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, 2018, p. 1 ss.
- GENTILINI A., *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012, p. 74 ss.
- GIAMPIERETTI M., *Art. 41*, in BARTOLE S. e BIN R. (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 403 ss.
- GIANNINI M.S., *La programmazione dal punto di vista giuridico*, ora in ID., *Scritti*, Milano, VI, 2005, p. 1091 ss.
- GIANNINI M.S., *La libertà dall'ignoranza e dal bisogno. I diritti sociali. Diritti dell'uomo e Nazioni Unite*, Padova. *Testo della conferenza tenuta al Corso sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Roma, 30 ottobre-10 dicembre 1962), in occasione del quindicesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, approvata dall'assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948*, Padova, 1963, 85 ss., ora in ID., *Scritti*, Milano, 2004, V, p. 57 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986.
- GIANNINI M.S. (voce), *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- GIANNITI L., *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 918 ss.

- GIGLIONI F., *Lezioni per il diritto amministrativo dalla riforma del terzo settore*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 85 ss.
- GIGLIONI F., *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 499 ss.
- GIGLIONI F., *Art. 12*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 669 ss.
- GIGLIONI F., *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 313 ss.
- GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 271 ss.
- GIGLIONI F., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 2909 ss.
- GIGLIONI F., *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2265 ss.
- GIGLIONI F. e NERVI A., *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2020.
- GILI L., *La co-programmazione e la co-progettazione su istanza di parte*, in *Urb. app.*, 2022, p. 25 ss.
- GILI L., *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. app.*, 2018, p. 15 ss.
- GIOVANNETTI M., *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, p. 28 ss.
- GIOVANNETTI M., *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 2 ss.
- GIUBBONI S., *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"*, in *Merc. conc.*, 2004, p. 75 ss.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, p. 525 ss.
- GIUBBONI S. e PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 297 ss.
- GIUFFRÈ F., *Solidarietà*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021, p. 397 ss.
- GIUFFRÈ F., *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di welfare*, in PEZZINI B. e SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, p. 83 ss.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.
- GIUFFRÈ G.A., *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza, in federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.
- GIUFFRIDA A., *L'accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell'istituto e profili di (dubbia) costituzionalità*, in *GiustAmm.it*, 2016.
- GOBBATO S., *Diritto comunitario della concorrenza e servizi di interesse generale di carattere sociale. Note a margine della recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2005, p. 797 ss.
- GOIS P. e FALCHI G., *The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure*, in *Riv. interdiscip. Mobil. Hum.*, 2017, p. 59 ss.

- GOISIS F., *Principi in tema di evidenza pubblica e di rinegoziazione successiva del contratto: conseguenze della loro violazione sulla serie pubblicistica e privatistica, autotutela e riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 815 ss.
- GORGONI M. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, 2018.
- GORI L., *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, 2020, p. 179 ss.
- GORI L., *Le politiche per l'immigrazione come uno dei tratti distintivi dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1789 ss.
- GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018.
- GORI L. e ROSSI E., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2016, p. 1 ss.
- GOTTI G. e ARCURI A., *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, 20 dicembre 2021, online: <https://www.pandorarivista.it/articoli/cosa-ce-nel-pnrr-per-il-terzo-settore/>
- GOZZO S., *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 17 ss.
- GRECO G., *Servizi sociali e disciplina della concorrenza: dalla esclusione alla (possibile) eccezione*, in *Dir. comm. internaz.*, 2015, p. 822 ss.
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.
- GRECO G., *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato*, Milano, 1984.
- GRIGION N., *Coprogettazione e contesti accoglienti*, in *Impresa sociale*, 2021, online: <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/coprogettazione-e-contesti-accoglienti>.
- GRIGORUT I., *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa nella Regione Lazio*, in *Le Regioni*, 2020, p. 1219 ss.
- GRIMALDI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006.
- GRISI G., *Diritti e coesione sociale*, in *Persona merc.*, 2015, p. 15 ss.
- GROENENDIJK K., *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, p. 111 ss.
- GUALDANI A., *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 525 ss.
- GUALDANI A., *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.
- GUALDANI A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007.
- GUELLA F., *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio AIC*, 2019, p. 48 ss.
- GUERRIERI A.R., LORIZIO M. e LOSUDRO F., *Non profit e fenomeno migratorio*, in *Non profit*, 2004, p. 119 ss.
- GUIDETTI, *Livelli e fasi di coprogettazione*, in DE AMBROGIO U. e GIUDETTI C. (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, p. 55 ss.
- HYNDMAN J., PAYNE W. e JIMENEZ S., *Private refugee sponsorship in Canada*, in *Forced migration review*, 2017, p. 56 ss.

- HYNDMAN J., PAYNE W. e JIMENEZ S., *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact*. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada, 2016, online: https://refugeereseach.net/wp-content/uploads/2017/02/hyndman_feb%E2%80%9917.pdf.
- IRTI N., INIZIATIVA ECONOMICA E CONCORRENZA, in DELLA CANANEA G. e NAPOLITANO G. (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 24 ss.
- IRVIN R. e STANSBURY J., *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, in *Pub. Admin. Rev.*, 2004, p. 55 ss.
- IUDICA G., *L'economia di mercato tra Costituzione italiana e Costituzione europea*, in IUDICA G. e ALPA G. (a cura di), *Costituzione europea e interpretazione della Costituzione italiana*, Napoli, 2006, p. 165 ss.
- JOPPKE C. e MORAWSKA E. (a cura di), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, New York, 2003.
- JOPPKE C., *Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany*, in *World Politics*, 2007, p. 243 ss.
- KAUSHAL N., *Blaming immigrants. Nationalism and the Economics of Global Movements*, New York, 2018.
- KOSTAKOPOULOU D., *The Anatomy of Civic Integration*, in *Modern Law Review*, 2010, 933 ss.
- KOSTORIS R.E. (a cura di), *Percorsi giuridici della postmodernità*, Bologna, 2017.
- KUMIN J., *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Bruxelles, 2013.
- KYMLICKA W., *Comment on Meer and Modood*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 211 ss.
- LABMAN S., *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, in *Canada's Journal on Refugees*, 2016, p. 67 ss.
- LAMBA N.K. e KRAHN H., *Social Capital and Refugee Resettlement: The Social Networks of Refugees in Canada*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 335 ss.
- LANZA E., *Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2016, p. 89 ss.
- LAPORTA S., *Art. 5. – Ruolo del terzo settore*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A. e PASTORI G. (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*, Milano, 2007, p. 167 ss.
- LARICCIA S., *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 572 ss.
- LARICCIA S., *La disposizione dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, III, Napoli, 2011, p. 2134 ss.

- LEONDINI G., *Riforma del terzo settore e autonomie locali*, Torino, 2019.
- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.
- LIBERTINI M., *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Merc. conc. reg.*, 2014, p. 503 ss.
- LIBERTINI M. (voce), *Concorrenza*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2010, III, p. 191 ss.
- LIPARI N., *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 637 ss.
- LIVI BACCI M., *L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa*, in *il Mulino*, 2016, p. 921 ss.
- LOMBARDI A., *Gli strumenti collaborativi tra p.a. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 37 ss.
- LOMBARDI A., *Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore*, in FICI A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, p. 223 ss.
- LOMBARDI G., *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 7 ss.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 1 ss.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilanci, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, III, p. 1673 ss.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983.
- MAGLIARI A., *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, in PELLIZZARI S. e MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019, p. 19 ss.
- MAGLIARI A., *Servizi sociali di interesse generale e appalti pubblici: concordia discors?*, in *Munus*, 2109, p. 99 ss.
- MALTONI A., *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Le Regioni*, 2005, p. 871 ss.
- MANDALARI C., *La questione delle vie di accesso legali e sicure dei rifugiati nell'Unione Europea: problemi e prospettive del programma "Corridoi umanitari"*, in *Diritti comparati*, 2018, online: <https://www.diritticomparati.it/la-questione-delle-vie-di-accesso-legali-e-sicure-dei-rifugiati-nellunione-europea-problemi-e-prospettive-del-programma-corridoi-umanitari/>
- MANFREDI G., *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 324 ss.
- MANFREDI G., *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001.
- MANGANARO F., *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.
- MANGIA A., *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, 2012, online: <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/239-alessandro-mangia-relazione-di-sintesi-della-iii-sessione>.
- MANZELLA G.P., *Gli ausili finanziari*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 3729 ss.

- MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E.O. e RODOTÀ S. (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 29 ss.
- MARCHESE C., *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, 2014, online: http://www.corte costituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_272.pdf.
- MARI A., *La pianificazione dei servizi sociali*, Milano, 2003.
- MARINAI S., *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 57 ss.
- MAROCCHI G., *Il terzo settore e il PNRR*, 22 giugno 2021, online: <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/il-terzo-settore-e-il-pnrr/>.
- MAROCCHI G., *DL semplificazioni: Codice contratti e Codice Terzo settore hanno pari dignità*, in *Impresa sociale*, 2020, online: <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/dl-semplificazioni-codice-appalti-e-codice-terzo-settore-hanno-pari-dignita>.
- MAROCCHI G., *Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 4 ss.
- MARTINES F., *Politiche di inclusione ed amministrazione consensuale. Il caso dell'accordo di integrazione (art. 4 bis del d.lgs. n. 286/1998)*, in ASTONE F., CAVALLO PERIN R., ROMEO A. e SAVINO M. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, p. 253 ss.
- MASSA M., *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 73 ss.
- MASSERA A., *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in FALCON G. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Atti del seminario di Trento, 8-9 giugno 2007*, Padova, 2008, p. 73 ss.
- MASSERA A., *Il partenariato pubblico-privato e il diritto europeo degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 1201 ss.
- MATTALIA M., *Gli operatori economici nella disciplina sugli appalti e concessioni tra concorrenza e solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 465 ss.
- MATTALIA M., *Convenzionamento diretto o procedure concorsuali nell'affidamento del servizio di trasporto sanitario*, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 1984 ss.
- MATTARELLA B.G., *La tutela contro la povertà in Italia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 273 ss.
- MATTARELLA B.G., *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, p. 359 ss.
- MAZZEO L., *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo – “alleggerito” frutto di una “complicata semplificazione”*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1001 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M. (voce), *Assistenza (profili cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 749 ss.
- MAZZULLO A., *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, 2017.
- MEER N. e MODOOD T., *How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?*, in *Journal of Intercultural Studies*, 2012, p. 175 ss.
- MEER N., MODOOD T. e ZAPATA-BARRERO R., *Multiculturalism and Interculturalism. Debating the Dividing Lines*, Edimburgo, 2016.

- MELIS G., *La storia del diritto amministrativo*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p. 89 ss.
- MENICHETTI E., *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, in ALBANESE A. e MARZUOLI C. (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, p. 79 ss.
- MERUSI F., *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1960, XVII, p. 215 ss.
- MICHIARA P., *L'ordinamento giuridico del terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2019, p. 457 ss.
- MICHIARA P., *Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i "regimi particolari" nel d.lgs. 50/2016*, in MARZUOLI C. e TORRICELLI S. (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Napoli, 2017, p. 221 ss.
- MICHIARA P., *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 461 ss.
- MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016, p. 1 ss.
- MICHIARA P., *Il terzo settore come munus*, in *Munus*, 2013, p. 537 ss.
- MICHIARA P., *Le convenzioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore*, Roma, 2005.
- MILAZZO P., *Le procedure di scelta del contraente*, in CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, p. 475 ss.
- MODOOD T., *Interculturalism: Not a new policy paradigm*, in *Comparative Migration Studies*, 2018, p. 1 ss.
- MOLASCHI V., *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, p. 345 ss.
- MOLASCHI V., *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018.
- MOLASCHI V., *Complessità e semplificazione nei servizi sociali*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 475 ss.
- MOLASCHI V., *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in *Dir. econ.*, 2004, p. 95 ss.
- MOLITERNI A., *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 89 ss.
- MONEA A., *Affidamento di servizi a Terzo Settore e coop sociali: le linee guida ANAC*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2016, p. 28 ss.
- MORBIDELLI G., *Procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A. e SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 589 ss.
- MORBIDELLI G. (voce), *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989.
- MORO G., *Contro il non profit*, Roma-Bari, 2014.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *I due protocolli d'intesa sui "Corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 1 ss.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il sostegno pubblico agli enti non profit: agevolazioni, concessioni ed erogazioni con finalità sociali*, in *Dir. famiglia*, 2007, p. 811 ss.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.

- MOSCHETTI M., *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, in BRUNOD M., MOSCHETTI M. e PIZZARDI E. (a cura di), *La coprogettazione sociale*, Trento, 2016, p. 159 ss.
- MOTTURA G., *Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 77 ss.
- MURPHY C., *Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*, Burlington, 2013.
- NACCI M.G. e PANNACIULLI C., *I percorsi di accoglienza in famiglia dei nuovi immigrati nel quadro delle politiche di inclusione sociale e culturale della Regione Puglia*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1814 ss.
- NANIA R., *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, I, p. 69 ss.
- NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006.
- NEUWIRTH G. e CLARK L., *Indochinese Refugees in Canada: sponsorship and Adjustment*, in *International migratory review*, 1981, p. 131 ss.
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in TRIMARCHI BANFI F. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, p. 3 ss.
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 225 ss.
- NIRO R., *Art. 41*, in BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 846 ss., anche online: www.studiodilegale.leggiditalia.it
- OPPO G., *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Milano, 1990, p. 37 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego: pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di comunicazione*, Milano, 1982.
- OTTAVIANO V., *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Padova, 1988, I, p. 439 ss.
- PACE A., *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in AA.VV., *La Costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, 1997, p. 175 ss.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 7 ss.
- PAJNO A., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 1127 ss.
- PALMACCIO A., *Brevi osservazioni sulle modalità di erogazione dei servizi sociali dopo l'entrata in vigore del correttivo al codice dei contratti e del codice del terzo settore*, in *Nomos*, 2017, p. 1 ss.
- PANTALONE P., *Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese*, in *Dir. econ.*, 2018, p. 43 ss.
- PARONA L., *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, in PELLIZZARI S. e

- MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 59 ss.
- PARONA L., *Le potenzialità dell'accreditamento nel sistema integrato dei servizi sociali*, in *Munus*, 2019, p. 643 ss.
- PASQUINELLI S., *Stato sociale e terzo settore in Italia*, in *Stato e mercato*, 1993, p. 279 ss.
- PASSAGLIA P., *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costituzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, in ROSSI E, BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 437 ss.
- PASTORI G., *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A. e PASTORI G. (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*, Milano, 2007, p. 75 ss.
- PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, II, p. 1749 ss.
- PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociali*, prima in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, II, p. 1081 ss., ora in PASTORI G., *Scritti scelti*, Napoli, 2010, p. 511 ss.
- PASTORI G., *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, II, p. 1305 ss.
- PELLICCIA A., *La prospettiva ibridista per una politica dell'integrazione in una società interculturale*, in BONIFAZI C. (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Roma, 2017, p. 307 ss.
- PELLIZZARI S., *L'affidamento dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 621 ss.
- PELLIZZARI S., *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, p. 545 ss.
- PELLIZZARI S., *Social services, services providers and non-economic activities in the realm of the EU social market economy*, in FERRI D. e CORTESE F. (a cura di), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Abingdon-New York, 2019, p. 181 ss.
- PELLIZZARI S., *La co-progettazione nelle esperienze regionali nel Codice del terzo settore*, in PELLIZZARI S. e MAGLIARI A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019, p. 89 ss.
- PELLIZZARI S., *Le diverse forme di relazione pubblico-privata nell'organizzazione dei servizi sociali e di welfare*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 9 ss.
- PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. fed.*, 2011, p. 593 ss.
- PELLIZZER F. e SANTI G., *La convenzione con gli enti no profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in CARINCI F. (a cura di) *Enti no profit e volontariato*, Milano, 1999.
- PENASA S., *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 1 ss.

- PENASA S., *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"?*, in WOELK J., GUELLA F. e PELACANI G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Napoli, 2016, p. 168 ss.
- PENNINX R., *Integration process of migrants in the European Union and policies relating to integration*, paper presentato alla *Conference on Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications, held in Istanbul, October 11/12, 2004*.
- PEREZ R., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal impact: Il trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 469 ss.
- PERFETTI L.R., *Contributo ad una teoria dei servizi pubblici*, Padova, 2001.
- PERICU G., *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967.
- PERONE M., *L'accoglienza e l'integrazione. I sistemi previgenti e il SAI*, in CAROLI CASAVOLA H. (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021, p. 177 ss.
- PERONGINI S., *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in ID. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, p. 1 ss.
- PERONGINI S., *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016.
- PERONGINI S., *L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo*, in COGNETTI S., CONTIERI A., LICCIARDELLO S., MANGANARO F., PERONGINI S. e SAIITA F. (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 303 ss.
- PEZZINI B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in DEMURO G. (a cura di), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, p. 163 ss.
- PEZZINI B., *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in PEZZINI B. e SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, p. 93 ss.
- PIGNATTI M., *La partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) alle procedure di scelta del contraente e le attività delle centrali di committenza*, in *Foro amm.*, 2015, p. 42 ss.
- PINELLI C., *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, Torino, 2012, p. 269 ss.
- PIZZOLATO F., *Il principio di sussidiarietà*, in GROPPI T. e OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 151 ss.
- POLACCHINI F., *Il principio di solidarietà*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 228 ss.
- POLI G., *Il problema della sinallagmaticità nell'accordo amministrativo. Brevi note sull'eccezione di inadempimento*, in *Dir. amm.*, 2014, p. 725 ss.
- POLICE A., *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1996.
- POLIZZI E., *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella Provincia di Milano*, in *Auton. loc. e serv. soc.*, 2008, p. 437 ss.

- POMPEI D. e CUTINI R., *Immigrazione: l'accesso ai diritti sociali*, in CODINI E., CUTINI R., FERRERO M., OLIVANI P., PANIZZUT D. e POMPEI D., *I diritti sociali degli stranieri*, Milano, 2009, p. 27 ss.
- PONZANELLI G., *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *La Nuova giurisprudenza civile e commentata*, 2017, p. 726 ss.
- PONZANELLI G., *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994.
- POPPER A.F., *An Administrative Law Perspective on Consensual Decisionmaking*, in *Admin L Rev*, 1983, p. 255 ss.
- PORTALURI P.L., *Il principio di pianificazione*, in RENNA M. e SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 453 ss.
- PORTALURI P.L., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998.
- POTOTSCHNIG U., *Poteri pubblici ed attività produttive*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Milano, 1990, p. 97 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, 1999, p. 643 ss.
- POTOTSCHNIG U., *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 1227 ss.
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964.
- PRESSÉ D. e THOMSON J., *The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations*, in *Refugee*, 2008, p. 94 ss.
- PUGLIESE F.P., *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1469 ss.
- RACCA G.M., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in MATTARELLA B.G. e PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 125 ss.
- RACCA G.M. e YUKINS C.R. (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, 2014.
- RAGANELLI B., *Il dialogo competitivo dalla direttiva 2004/18/CE al Codice dei contratti: verso una maggiore flessibilità dei rapporti tra pubblico e privato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 127 ss.
- RAGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.
- RAMAJOLI M. (voce), *Concorrenza (tutela della)*, in *Enc. dir. – I Tematici – La funzione amministrativa*, Milano, 2022, p. 292 ss.
- RAMAJOLI M., *Il procedimento amministrativo*, in DELLA CANANEA G., DUGATO M., MARCHETTI B., POLICE A. e RAMAJOLI M., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 267 ss.
- RAMAJOLI M., *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizio di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 275 ss.
- RAMAJOLI M., *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 675 ss.
- RAMAJOLI M., *L'intervento nel procedimento*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 516 ss.
- RAMAJOLI M., *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 121 ss.

- RAMAJOLI M., *Il contraddittorio nel procedimento antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 665 ss.
- RAMAJOLI M., *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998.
- RAMAJOLI M., *Concessione di pubblico servizio e diritto comunitario. Autonomia e responsabilità degli Stati membri nei confronti del disegno liberalizzatore comunitario*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 563 ss.
- RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 53 ss.
- RANGONE N., *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.
- REGGIO D'ACI A., *Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convenzione va valutata in termini comunitari*, in *Urb. app.*, 2013, p. 682 ss.
- RENNI M., *Commento all'art. 11*, in BALBONI E., BARONI B., MATTONI A. e PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, p. 300 ss.
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.
- RICCI C., *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, 2020, p. 265 ss.
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in CERVATI A.A., PANUNZIO S.P. e RIDOLA P. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 194 ss.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997.
- RIGANO F., *Il volontariato nella legislazione più recente*, in BRUSCUGLIA L. e ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, p. 65 ss.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.
- RODOTÀ S., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E.O. e RODOTÀ S. (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 57 ss.
- ROMANO S., *Poteri, potestà*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, ora in ROMANO A., *L'«ultimo» Santi Romano*, Milano, 2013, p. 765 ss.
- RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Milano, 2012.
- ROSSI E., *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, p. 50 ss.
- ROSSI E., *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Modena, 2019.
- ROSSI E., *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1687 ss.
- ROSSI E., *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 271 ss.
- ROSSI E., *Art. 2*, in BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 38 ss.

- ROSSI E., *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2348 ss.
- ROSSI E. e ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011.
- ROSSI E., ADDIS P., BIONDI DAL MONTE F., STRADELLA E. e VIVALDI E., *Identità e rappresentanza del terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011, p. 61 ss.
- ROSSI G. (a cura di), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Milano, 1997.
- ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003.
- SAITTA F., *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 549 ss.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, p. 11 ss.
- SALAZAR C., *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un «viaggio al termine della notte»?*, in FERRARI G.F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, p. 239 ss.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000, p. 12 ss.
- SALERNO G.C., *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010.
- SANCHINI F., *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore*, in DONATI F. e SANCHINI F. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, 2019, p. 249 ss.
- SANDULLI A., *Letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 753 ss.
- SANTILLO M., *Il nuovo protagonismo del Terzo Settore negli scenari del Next Generativo EU*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, p. 1075 ss.
- SARACENO C., *Il welfare. Modelli e dilemmi sulla cittadinanza sociale*, Bologna, 2003.
- SAVINO M., *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 381 ss.
- SAVINO M., *Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione*, in ASTONE F., CAVALLI PERIN R., ROMEO A. e SAVINO M. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, p. 113 ss.
- SAVINO M., *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 553 ss.
- SAVINO M., *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*, in ID. (cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, p. 13 ss.
- SAVINO M., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 41 ss.
- SAVINO M., *The refugee crisis as a challenge for public law: the Italian case*, in *German Law Journal*, 2016, p. 981 ss.
- SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 641 ss.
- SAVINO M., *Le libertà degli altri. La regolazione dei flussi migratori*, Milano, 2012.
- SAVINO M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 435 ss.

- SCALVINI F., *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, p. 276 ss.
- SCALVINI F., *Una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in *Welfare oggi*, 2018, p. 19 ss.
- SCARAMUZZA F., *Dialogo competitivo*, in CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, p. 495 ss.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013.
- SCOCA F.G., *Gli accordi*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 357 ss.
- SCOCA S.S., *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 83 ss.
- SCOCA S.S., *I principi dell'evidenza pubblica*, in FRANCHINI C. (a cura di), *I contratti di appalto pubblico*, Milano, 2010, p. 289 ss.
- SCOCA S.S., *Evidenza pubblica e contratto: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2008.
- SCOGNAMIGLIO A., *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004.
- SCOPETTA G., *Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore*, in FICI A., GALLO L. e GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, Napoli, 2020, p. 167 ss.
- SCOTTI E., *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003.
- SEMPREBON M., *Le politiche di inclusione degli immigrati in Lombardia: tra discorsi escludenti, ordinanze securitarie e sperimentazioni innovative*, Venezia, 2014, p. 23 ss.
- SICCARDI C., *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, p. 356 ss.
- SORACE D., *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 1 ss.
- SORACE I.A. (voce), *Assistenza e beneficenza (I agg.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2008, p. 31 ss.
- SPADA P. (voce), *Impresa*, in *Dig. comm.*, Torino, 1992, VII, ora anche online: www.studiogalegale.leggiditalia.it
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 2011, p. 1 ss.
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, ora in ID., *Opere giuridiche*, Napoli, 2001, I, p. 1 ss.
- STICCHI DAMIANI E., *La programmazione dei lavori pubblici*, in VILLATA R. (a cura di), *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2004, p. 257 ss.
- TAYLOR C., *Interculturalism or Multiculturalism?*, in *Philosophy & Social Criticism*, 2012, p. 413 ss.
- TEGA D., *Welfare Rights and Economic Crisis before the Italian Constitutional Court*, in *EJSL*, 2014, p. 63 ss.
- TIBERII M., *Il ruolo degli enti no profit nell'attività pubblica di programmazione e co-progettazione*, in *Amministrativ@mente*, 2019, p. 90 ss.
- TIBERII M., *Il settore "no profit" nella programmazione e gestione dei servizi pubblici*, in *Munus*, 2019, p. 575 ss.

- TONDI DELLE MURA V., *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Diritti fondamentali*, 2019, p. 3 ss.
- TONDI DELLE MURA V., *La solidarietà tra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2010, p. 1 ss.
- TONDI DELLE MURA V., *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in LIPPOLIS L. (a cura di), *Costituzione e realtà attuale 1948-1988*, Milano, 1990, p. 277 ss.
- TONOLETTI B., *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 249 ss.
- TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 291 ss.
- TORCHIA L., *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992.
- TREVIRANUS B. e CASASOLA M., *Canada's Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 177 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 596 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 3 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 623 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1063 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, p. 627 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Pubblico e privato nella sanità. Autorizzazione e convenzioni nel sistema della riforma sanitaria*, Milano, 1990.
- TRIMARCHI M., *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunit.*, 2020, p. 53 ss.
- VACCARI S., *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 427 ss.
- VAIANO D., *Art. 12 Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in BARTOLINI A., FANTINI S. e FERRARI G. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2009, p. 324 ss.
- VALAGUZZA S., *L'evidenza pubblica come criterio di interpretazione restrittiva della giurisdizione amministrativa negli appalti sotto soglia: alcune perplessità*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 501 ss.
- VAN PARIJS P. e VANDERBORGH T., *Basic Income. A radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge, 2017.
- VELLECCO I., *Le organizzazioni non profit come volano per l'integrazione nella società multiculturale*, in BRUNO G.C., CARUSO I., SANNA M. e VELLECCO I. (a cura di), *Percorsi migranti*, Milano, 2011, p. 273 ss.
- VETTORI N., *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 135 ss.

- VETTORI N., *Persona e diritto all'assistenza*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 307 ss.
- VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008.
- VILLATA R., *Riflessioni in tema di partecipazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 171 ss.
- VILLATA R. e RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017.
- VILLATA R. e VALAGUZZA S., *Pubblici servizi*, Torino, 2022.
- VILLATA R. e SALA G. (voce), *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1986, p. 574 ss.
- VINTI S., *Il dialogo competitivo: troppo rigido nella fase creativa, poco regolato in quella comparativa*, in FRANCHINI C. e TEDESCHINI F. (a cura di), *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, Torino, 2009, p. 137 ss.
- VIPIANA P.M., *L'autolimito della pubblica amministrazione*, Milano, 1990.
- VIRZÌ F.V., *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, p. 1 ss.
- VITERBO A.M. e CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 323 ss.
- VITIELLO M., *"Prima agli italiani": la spesa dei comuni per i servizi sociali*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2019, p. 85 ss.
- VIVALDI E., *Il Registro nazionale del Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 2017, p. 145 ss.
- VIVALDI E., *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n. 7/2007*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 569 ss.
- VRENNA M., *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F. e VRENNA M., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 397 ss.
- WOELK J., GUELLA F. e PELACANI G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Napoli, 2016.
- YAHYAOUI KRIVENKO E., *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2012, p. 579 ss.
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011.
- ZAMAGNI S. e BRUNI L., *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004.
- ZITO A., *Beni primari, diritti sociali degli immigrati e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Nuove autonomie*, 2013, p. 223 ss.
- ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999.
- ZONCA E.V., *La cittadinanza sociale degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova, 2016.
- ZORZELLA N., *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo*, in *Dir. imm. citt.*, 2011, p. 58 ss.

Finito di stampare nel mese di maggio 2022
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicolo Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calveti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calveti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, «*Diritti particolari*» e recesso dalla s.r.l., 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96.^{bis} *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.

107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoncisione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.

132. Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
133. Palmira Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.
135. Ilaria Tani, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, 2020.
136. *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di Alfredo Marra, 2020.
137. *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, a cura di Lorena Forni, Silvia Salardi e Michele Saporiti, 2021.
138. Natascia Marchei, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, 2021.
139. *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu, 2021.
140. Federico Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, 2021.
141. *Università e anticorruzione*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2022.
142. Andrea Pisani Tedesco, *Il problema della responsabilità civile compensativa. Studio per un rimedio risarcitorio effettivo*, 2022.
143. Francesco Tesauro. *Scritti scelti di diritto tributario*. Vol. I. *Principi e regole*. Vol. II. *Il processo*, a cura di Franco Fichera, Maria Cecilia Fregni, Nicola Sartori, 2022.
144. Luca Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, 2022.

