

Gli enti del terzo settore e i rapporti di partenariato con gli enti pubblici locali. Profili giuridici e possibili evoluzioni nell'organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce del d.lgs. n. 201/2022*

Maria Giulia Roversi Monaco^{**}, *Alceste Santuari*^{***}

1. *Introduzione: osservazioni introduttive e delimitazione del campo di indagine*

Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze ad essi attribuite¹, sono chiamati ad assicurare l'organizzazione e l'erogazione dei servizi pubblici locali². Nel corso degli ultimi decenni, numerose modifiche legislative e la definizione di diversi assetti istituzionali, specie a livello regionale³,

* Ancorché questo articolo sia da considerarsi il frutto di una ricerca collettiva dei due autori, i paragrafi 1, 2, 3 e 5 sono attribuibili ad Alceste Santuari, il paragrafo 4 è attribuibile a Maria Giulia Roversi Monaco, mentre il paragrafo 6 è stato elaborato congiuntamente.

** Professoressa associata in Diritto Amministrativo presso l'Università IUAV di Venezia

*** Professore associato di Diritto dell'Economia presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

¹ «Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Così recita l'art. 13, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico della legge sull'ordinamento degli enti locali».

² Il cui fondamento costituzionale è stato rinvenuto dalla dottrina tradizionale nell'art. 43 Cost., che fa riferimento alle nozioni di «servizi pubblici essenziali» e di «attività aventi carattere di preminente interesse generale». Così, A. Ricci, *I principi alla base dell'istituzione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali alla luce del d.lgs. n. 201/2022*, in *Cammino Diritto – Rivista di informazione giuridica*, martedì 22 agosto 2023, p. 3.

³ Si pensi, per esempio, all'obbligo generalizzato di gestire i servizi a rete, quali la distribuzione del gas naturale, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione delle risorse idriche, a mezzo di forme aggregative tra enti locali e di affidarne la supervisione regolatoria ad un'autorità d'ambito. In questo senso, si veda la l. r. Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23, con la qua-

hanno indubbiamente esercitato un impatto sulle forme attraverso le quali i servizi pubblici sono organizzati, gestiti ed erogati⁴.

La recente riforma dei servizi pubblici locali⁵, dopo avere elencato all'art. 14 le modalità di gestione dei servizi in parola⁶, istituzionalizza all'art. 18 il ruolo degli enti del terzo settore in tale mercato, prevedendo la possibilità, per i medesimi, di attivare rapporti di partenariato per realizzare specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

In forza del principio di sussidiarietà, l'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ha dunque riconosciuto che anche gli enti del terzo settore possano essere attivamente coinvolti⁷ nella gestione ed erogazione dei

le è stata istituita ATERSIR (Agenzia di regolazione dei servizi pubblici locali ambientali della regione Emilia-Romagna), che si occupa di servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione) e di servizio gestione rifiuti urbani (raccolta, trasporto, avvio a recupero, smaltimento). Con la legge in parola, la Regione Emilia-Romagna ha adempiuto alle prescrizioni della l. 191/2009, prevedendo l'individuazione di un unico «Ambito territoriale ottimale» (ATO) comprendente l'intero territorio regionale (ed eventualmente in casi particolari anche Comuni esteri limitrofi al confine regionale) e riattribuendo le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali al nuovo ente pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. In argomento, si vedano, tra gli altri, A. IUNTI, *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale*, in *questa Rivista*, 4, 2008, p. 81 ss.; M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 31 maggio 2017; G. SCARAFIOCCA, *In house providing, società mista e Ambiti Territoriali Ottimali. A proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 12 maggio 2022, Causa C-719/20, Comune di Lerici*, in *Federalismi.it*, 29, 2022, p. 161 ss.

⁴ Ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», gli enti pubblici possono scegliere tra la gestione in economica, l'affidamento a terzi, la costituzione di società miste ovvero di società *in house*. Alle citate modalità «classiche» di gestione dei servizi pubblici locali, si devono aggiungere l'azienda speciale, per i soli servizi pubblici locali diversi da quelli a rete e i partenariati con gli enti del terzo settore (ETS), su cui si focalizza il presente articolo.

⁵ D.lgs. 23 dicembre 2022, 201, recante «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica».

⁶ Le modalità, previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico degli enti locali»), dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 («Testo unico sulle società in partecipazione pubblica»), ora integrate dalle previsioni contenute nell'art. 14, d.lgs. n. 201/2022, sono riconducibili alle seguenti: la gestione in economia, l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, l'affidamento interorganico ad una società *in house*, la selezione del *partner* privato per la costituzione di una società mista e, infine, l'affidamento ad un'azienda speciale per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete.

⁷ Il «coinvolgimento attivo» è l'espressione utilizzata nella previsione contenuta nell'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 («Codice del Terzo settore»). Sull'aggettivo «attivo», impiegato

servizi pubblici locali non a rete. Si tratta, tuttavia, di un ingaggio che si realizza non attraverso le procedure concorrenziali⁸, bensì ricorrendo agli istituti giuridici cooperativi di cui al Codice del terzo settore⁹. L'art. 18 citato introduce, dunque, un cambio di paradigma nell'azione degli enti locali: questi ultimi non agiscono più soltanto quali "centrali di committenza", bensì quali amministrazioni precedenti, che favoriscono, sollecitano, coordinano, stimolano e valutano i progetti, le azioni e gli interventi dei soggetti non lucrativi, assicurandosi che la loro attività sia indirizzata verso il raggiungimento del benessere collettivo¹⁰.

Alla luce di queste premesse, l'articolo intende analizzare e comprendere la portata innovativa dell'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 e, in secondo luogo, verificarne le potenzialità applicative, affinché si possa chiarire il perimetro in cui gli enti del terzo settore possono essere attivamente coinvolti nell'organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

nell'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 attenta dottrina ha segnalato: «L'aggiunta dell'aggettivo "attivo" a "coinvolgimento" può sembrare ridondante, ma in realtà ha invece un significato anche pratica notevole, perché normalmente la partecipazione che si realizza attraverso il coinvolgimento di qualcuno nelle attività del soggetto agente non è una partecipazione attiva, autodeterminata, in quanto *si viene* coinvolti da qualcuno, non *ci si coinvolge* in qualcosa». Così, G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. FIGI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 28.

⁸ Nell'economia del presente contributo, la forma più conosciuta ed utilizzata dagli enti pubblici per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è identificabile nell'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica. All'affidamento in parola si applicano le disposizioni contenute (ora) nel d.lgs. n. 31 marzo 2023, n. 36 («Codice dei contratti pubblici»), in quanto espressione della "concorrenza per il mercato" e, pertanto, in grado di garantire un effetto pro-concorrenziale. In argomento, si vedano M. CLARICH, A. MOLITERNI, *Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*, in R. CHEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 238-240.

⁹ Al riguardo, è stato correttamente segnalato che la disciplina normativa di cui all'art. 18, d.lgs. n. 201/2022 è riconducibile nell'alveo della nozione di "amministrazione condivisa". Così F. GIGLIONI, *Servizi pubblici locali: l'Amministrazione condivisa guadagna spazio*, in *www.labsus.org*, 24 ottobre 2023.

¹⁰ In un certo senso, si potrebbe ritenere che l'art. 18 in parola confermi il trend di questi ultimi decenni che ha evidenziato la rilevanza non tanto della «natura pubblica del soggetto erogatore dell'attività di interesse generale, bensì la soddisfazione concreta dei bisogni della comunità di riferimento». Così, RICCI, *op. cit.*, pp. 3-4.

2. *Oggetto dei servizi pubblici locali, responsabilità degli enti locali e tutela dei diritti fondamentali*

L'organizzazione, la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici locali impatta in modo rilevante sull'effettiva fruizione dei diritti fondamentali collegati ai medesimi servizi¹¹. Molte delle istanze, dei bisogni e delle aspettative dei cittadini, siano essi singoli ovvero aggregati in corpi sociali, dipendono invero dalla "capacità" dei singoli servizi pubblici locali di approntare e organizzare le risposte e gli interventi adeguati a quelle attese e a quei bisogni¹². Ed è proprio dalla "capacità" in oggetto che discende la possibilità per i singoli cittadini-utenti di fruire dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili, che lo Stato è chiamato a garantire¹³ ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione¹⁴.

Per vero, si tratta di una garanzia che non può prescindere dalla leale collaborazione tra i diversi assetti istituzionali che caratterizzano l'azione

¹¹ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *cit.*, p. 4.

¹² Sul punto, appare illuminante il passaggio che segue: «Anche sul piano della tutela giuridica del cittadino, si può notare una certa tensione tra forma e sostanza, come conferma la dialettica tra la nozione di cittadinanza legale e quella di cittadinanza sociale. L'elaborazione della nozione di cittadinanza sociale, quale espressione del «grado di essenzialità di una certa libertà o diritto in relazione alla partecipazione del singolo alla vita democratica», muove dall'analisi critica sul concetto di utenza; in particolare, dal rilievo circa la limitatezza dell'impostazione concettuale esclusivamente incentrata sul rapporto privatistico di utenza che, come si afferma, non riuscirebbe a cogliere il collegamento tra l'aspirazione ad accedere a prestazioni essenziali e la figura del cittadino, inteso come soggetto appartenente alla collettività sociale»; v. M. MATTIUIZZI, *Pubblico e privato nella moderna concezione di servizio pubblico*, in *Ricerche Giuridiche* 1, 2012, p. 312.

¹³ In tema di garanzia dei diritti sociali, si veda quanto affermato da Lord William Beveridge, il quale, in quella fase così complessa della seconda guerra mondiale, aveva percepito la sfida principale che lo Stato avrebbe dovuto subito affrontare nella fase post-bellica, ossia il riconoscimento e la tutela dei diritti sociali in quanto «lo Stato ha il compito di garantire a ogni cittadino una completa tutela sociale, che lo possa accompagnare per tutta la vita, affrontando i rischi e le congiunture meno favorevoli. Soltanto in questo modo potranno svilupparsi quel senso di responsabilità e quella serenità pubblica e privata senza i quali la fiducia nelle istituzioni è destinata a vacillare pericolosamente». M. COLUCCI (a cura di), *William Beveridge. La libertà solide. Scritti 1942-1945*, Roma, Donzelli Editore, 2010.

¹⁴ Come è noto, a seguito dell'approvazione della Riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la nozione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è stata estesa su tutto il territorio nazionale ed è stata costituzionalizzata. L'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione stabilisce, infatti, che spetta allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

pubblica¹⁵, segnatamente, il livello centrale, il livello regionale e quello locale¹⁶.

Agli enti pubblici territoriali, nello specifico, l'ordinamento giuridico attribuisce, tra le altre, una funzione fondamentale e naturale¹⁷, segnatamente, quella di farsi carico dell'organizzazione dei servizi pubblici locali. In questa prospettiva, i comuni sono chiamati ad assicurare ai propri cittadini l'effettiva fruizione dei servizi pubblici, in ciò ricercando un difficile e delicato equilibrio tra istanze del mercato e necessità di assicurare un accesso equo, non discriminatorio e livelli minimi di prestazioni uniformi¹⁸. In quest'ottica, è interessante notare che i servizi pubblici locali sono sia quelli contemplati dalle leggi nazionali¹⁹ sia quelli

¹⁵ Per un *excursus* sulla complessiva elaborazione del principio di leale collaborazione che ha occupato la dottrina costituzionalistica a partire dall'affermarsi dell'ordinamento regionale, nell'economia del presente lavoro, si rinvia a Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015, p. 241 ss. per tutti i richiami alla molto ampia bibliografia precedente. In dottrina, si è voluto evidenziare che la leale collaborazione tra diversi livelli istituzionali agisce «come fattore di unità oltre che di efficienza», che si pone come «espressione dinamica relazionale del buon andamento dell'azione amministrativa»; così P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle 'riforme Madia'*, in *Federalismi.it*, 23, 2017.

¹⁶ «In effetti, si deve ammettere che il riconoscimento di sempre maggiori poteri e competenze alle autonomie territoriali incide fortemente sul terreno dei diritti, in quanto può mettere in crisi il loro nucleo indefettibile». Così, C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 6.

¹⁷ Al riguardo, è opportuno richiamare che se già prima della riforma costituzionale del 2001, si poteva affermare una «presunzione di località» per le funzioni che rivestono interesse esclusivamente locale (cfr. G. CORSO, *La gestione dei servizi locali fra pubblico e privato*, in *Servizi pubblici e nuove forme di amministrazione, Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 23), *a fortiori*, alla luce dei contenuti di quella riforma, si può sostenere che i servizi pubblici locali appartengano «di diritto» ai comuni.

¹⁸ «Che l'attuazione del principio di uguaglianza implichi la necessità per l'ordinamento di fornire risposte differenziate alle concrete esigenze dei cittadini, e che la valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali rappresenti uno strumento per il raggiungimento dell'uguaglianza, costituisce un dato ormai consolidato del dibattito dottrinale sulla tutela dei diritti»; così, T. GROPPI, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in L. AMMANNATI, M.A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 44.

¹⁹ In questo senso, l'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 201/2022, stabilisce che i servizi pubblici locali a rilevanza economica debbano intendersi quali «servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla

che gli enti locali possono qualificare come tali nell'ambito della loro autonomia²⁰. Lo spazio di libertà riconosciuto agli enti locali permette a questi ultimi, dunque, di istituire servizi di interesse pubblico diversi da quelli già contemplati dalla legge, che essi ritengano necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali²¹.

In quest'ottica, il d.lgs. n. 201/2022 conferma l'autonomia organizzativa degli enti locali in ordine alla scelta delle modalità attraverso cui organizzare i servizi pubblici locali, anche nella direzione di assicurare elevati standard qualitativi, sui quali i cittadini-utenti possono esprimere le loro valutazioni²². I servizi in parola richiedono di essere gestiti ovvero erogati con l'ausilio degli enti pubblici²³ e, pertanto, necessitano dell'azione proattiva e propositiva dei medesimi enti, in quanto i servizi in parola sono finalizzati a garantire la fruizione dei diritti fondamentali

legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

²⁰ Al riguardo, è condivisibile la posizione espressa dalla dottrina attenta al tema oggetto di questo scritto: «Negare la possibilità che i comuni forniscano ai cittadini servizi non previsti dalla legge, magari per rispondere a nuove esigenze di essil...], dunque, significherebbe mortificare l'autonomia che la Costituzione riconosce loro». Così, MATTARELLA, *op. cit.*, p. 11.

²¹ Così prevede l'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 201/2022.

²² In questo senso, l'art. 25, d.lgs. n. 201/2022 prevede che attraverso la Carta dei Servizi, il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica comunica il livello effettivo della qualità dei servizi erogati, che può coinvolgere anche percorsi di partecipazione con i cittadini-utenti, chiamati a valutare le performances prodotte dai gestori dei servizi. In tema, si vedano M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2000, pp. 1-34 e A. RICCI, *I principi alla base dell'istituzione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali alla luce del d.lgs. n. 201/2022*, in *Cammino Diritto*, 22 agosto 2023, p. 6.

²³ Si tratta di un intervento "necessitato" in forza del principio espresso nell'art. 43 della Costituzione, che ribadisce «i compiti irrinunciabili dello Stato, e specialmente – bisogna precisare – quelle sulle quali si basa la caratterizzazione democratica e "sociale" dello Stato [...]». Così, A.I. ARENA, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2020, p. 37. Lo stesso A., alla nota 103, aggiunge un passaggio, che chi scrive condivide: «Non vorrei essere frainteso. Non penso ci sia sempre un rapporto di proporzionalità inversa tra privatizzazione e garanzia dei diritti sociali. Ma penso si possa dire che la garanzia effettiva dei c.d. "diritti sociali" sia, nella prospettiva costituzionale, irraggiungibile laddove si immaginasse una contrazione delle pubbliche funzioni fino all'estremo dello Stato minimo o ultra-minimo (proprio per questo tale contrazione sarebbe costituzionalmente illegittima).

dei cittadini²⁴, che sono intimamente connessi alla specificità dei servizi erogati. Si ritiene che sia proprio la peculiarità dei servizi pubblici locali a legittimare, da un lato, l'azione e la responsabilità dei pubblici poteri e, dall'altro, a giustificare il coinvolgimento attivo dei soggetti giuridici non lucrativi, ai quali l'ordinamento nazionale ha assegnato un *munus* pubblico²⁵.

3. La nozione europea di servizi di interesse generale e il suo impatto sui partenariati tra enti pubblici ed enti del terzo settore

La natura e le finalità particolari dei “servizi pubblici a rilevanza economica” sono inferibili dalla nozione di matrice eurounitaria di “servizi di interesse (economico) generale”²⁶. Nonostante l'impossibilità di sovrapporre precisamente la nozione europea di servizi di interesse generale con quella domestica di “servizi pubblici locali”²⁷, pare indubitabile che la prima abbia inciso in modo rilevante sulla costruzione e approvazione della seconda. La nozione eurounionale di «servizio di interesse generale» (SIG) è l'esito del dibattito e del confronto che, fin dalla nascita della

²⁴ Al riguardo, si ricorda che l'art. 1 del Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale del Trattato di Funzionamento dell'Unione europea stabilisce che i servizi in parola devono assicurare «un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

²⁵ Così recita l'art. 2, d.lgs. n. 117/2017: «È riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali».

²⁶ La dottrina ha evidenziato, da un lato, che nel previgente sistema era assente una definizione «chiara e specifica di servizio pubblico» (così, C. GALLUCCI, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXIII, Roma, 2004, pp. 1 ss.; S. CASSESE, *I servizi pubblici locali nel mezzogiorno*, Roma, Ricerche e studi Formez, 1969; F. PILEGGI, *Definizioni*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI, *op. cit.*, p. 73) e, dall'altro, che sia nella l. n. 142/1990, prima e nel d.lgs. n. 267/2000, successivamente, non era dato rinvenire una nozione unitaria di servizio pubblico locale (così, M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, I Tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 1097, nt. 8; G. PIPERATA, *Servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5527 ss.).

²⁷ In argomento, si vedano R. CARANTA, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2011; P. SABBIONI, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, pp. 4654 ss.; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2015, p. 89 ss.

Comunità europea, ha interessato, da un lato, le Istituzioni comunitarie e, dall'altro, gli Stati membri. Le prime impegnate ad affermare la realizzazione di sistemi autenticamente concorrenziali; i secondi molto attivi nella salvaguardia della propria autonomia di organizzare servizi nazionali di protezione sociale capaci di garantire ai propri cittadini servizi universalistici, di qualità e accessibili. Dalla tensione tra queste due posizioni discende la previsione contenuta nell'art. 87 (*ex art.* 90), par. 2 del Trattato CEE del 1957²⁸. La specifica missione affidata ai SIG è identificabile nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini-utenti²⁹ alla quale, come tale, è stata riconosciuta una natura "eccezionale", in ragione della quale agli stessi servizi non si doveva applicare la disciplina in materia di concorrenza³⁰.

²⁸ «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità».

²⁹ E proprio la combinazione di questi due profili ha permesso alla dottrina di giungere alla conclusione che le due nozioni possono risultare fungibili ed omogenee. Così, PILEGGI, *op. cit.*, p. 74. Si ricordi che anche la Corte costituzionale (cfr. sentenza 17 novembre 2010, n. 325) ha affermato che «la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno "contenuto omologo"». Sull'assimilazione operata dalla sentenza *de qua* in dottrina si è evidenziato quanto segue: «La Corte afferma che ci sarebbe omogeneità tra i "domestici" servizi pubblici locali di rilevanza economica e i servizi di interesse economico generale, sia in merito all'attività (entrambe di natura economica) sia nei fini (entrambi sociali). Sul primo punto è possibile concordare, o quanto meno non dissentire con l'opinione espressa dalla Corte, sul secondo punto, alla luce di un raffronto sistematico tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, si intravedono soluzioni diverse, che eventualmente possano consentire una lettura più organica del pronunciato della Corte. In particolare, va evidenziato che i fini posti dalle due categorie di servizi non sono sempre omologabili, poiché mentre per i primi la regola della concorrenza rappresenta il prius, il principio dominante al quale subordinare attività e funzioni, per i secondi la concorrenza è una semplice regola che si misura con altri principi dominanti che configurano obiettivi e limiti di natura sociale (art. 14 TFUE, art. 36 Carta europea dei diritti fondamentali – che ai sensi dell'art. 6 TFUE ha lo stesso valore giuridico dei trattati –, art. 106, comma 2 TFUE)». Così, A. LUCARELLI, *Primissime considerazioni a margine della sentenza n. 325 del 2010*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2. Sulla sentenza in parola, si veda anche il commento di A. AVINO, *I servizi pubblici locali a rilevanza economica tra la sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale e il referendum abrogativo*, *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011.

³⁰ Sul punto, vedi E. SZYSCZAK-J. DAVIES-M. ANDENÆS-T. BEKKEDAL (eds.), *Developments in Services of General Interest*, The Hague, Springer, 2011, p. 2.

La dimensione “altera” dei SIG rispetto agli altri servizi è stata cristallizzata nel primo tentativo a livello europeo di classificazione giuridica dei servizi di interesse generale³¹. In quell’occasione, la Commissione ha identificato i SIG quali servizi funzionali al perseguimento di finalità di interesse pubblico³², che devono assicurare l’universalità, la continuità, la qualità, l’accessibilità dei servizi, nonché la tutela degli utenti-consumatori degli stessi³³. Così identificati, pertanto, i SIG risultano finalizzati a realizzare obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento, obiettivi che sono considerati essere alla base del modello europeo di economia sociale di mercato³⁴.

Si tratta di un modello che, *inter alia*, si caratterizza, da un lato, per l’indifferenza del diritto eurounitario nei confronti della natura giuridica pubblica ovvero privata delle imprese incaricate dell’erogazione dei servizi di interesse generale³⁵. Dall’altro, non si prevede in capo agli enti pubblici alcun obbligo di privatizzazione dei servizi di interesse generale. In questa cornice, se è vero che i SIG non possono risultare di ostacolo all’affermazione del principio eurounitario di concorrenza, è altrettanto vero che l’organizzazione e l’erogazione degli stessi servizi, in funzione

³¹ Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(96) 443 def. In GUCE C 281 del 26 settembre 1996, p. 3. Sebbene la Commissione europea abbia inteso contribuire a delineare una cornice condivisa dei SIG, si è osservato che la definizione di SIG non sia stata in grado di presentarsi quale interpretazione univoca in ambito comunitario. In questo senso, la dottrina ha evidenziato che «la nozione di “servizio di interesse generale” soffre di una mancanza di chiarezza terminologica»: così K. LENAERTS, *Defining the concept of ‘services of general interest’ in light of the ‘checks and balances’ set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencia/Jurisprudence*, 19(4), 2012, p. 1248.

³² A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, Giappichelli, 2018, in part. Capitolo I.

³³ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20.12.2011 COM(2011) 900 definitivo, par. 2. «Contesto istituzionale: cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona», p. 4.

³⁴ Espressione contenuta nell’art. 3, par. 3, TUE. Per un’analisi del legame tra i servizi di interesse generale e la definizione del modello sociale europeo, si veda G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008.

³⁵ L’art. 345 TFUE (ex art. 295 del Trattato CE) lascia impregiudicato il regime di proprietà disciplinato nei singoli Stati membri. Sul punto, si veda anche la Comunicazione della Commissione europea, *I servizi d’interesse generale in Europa*, (2001/C 17/04), punto 21.

della loro specifica missione pubblica, possono legittimamente derogare alle regole concorrenziali³⁶.

4. Il d.lgs. n. 201/2022 ed il principio di sussidiarietà nella gestione dei servizi pubblici

Riconciliate le due nozioni, segnatamente quella europea e quella nazionale, di servizi pubblici locali a rilevanza economica e prima di passare alla disamina dell'art. 18, va rilevato che l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022, dedicato ai principi generali del servizio pubblico locale, prevede che, nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale, è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva. A sua volta, il successivo art. 10, inerente il perimetro del servizio pubblico locale ed il principio di sussidiarietà, dispone al comma 2 che, ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.

La norma prosegue confermando il potere degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali (servizi pubblici cd. facoltativi) e specificando che detti servizi sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un ef-

³⁶ Preme evidenziare che l'art. 2, par. 2, lett. f) e j) della direttiva sui servizi nel mercato interno (123/2006/CE) ha previsto che, nell'ambito dei servizi forniti da soggetti prestatori stabiliti in uno Stato membro dietro corrispettivo economico, i servizi sanitari e i servizi sociali siano esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno. I servizi sanitari risultano sottratti al principio di concorrenza indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata. I servizi sociali esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno riguardano gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da organizzazioni non profit riconosciute come tali dallo Stato. A ciò si aggiunga che l'art. 2, par. 4 della direttiva 24/2014/Ue sugli appalti pubblici prevede che le autorità degli Stati membri possono decidere le modalità in cui organizzare, finanziare e gestire quelli che esse ritengano essere servizi d'interesse economico generale unitamente a «quali obblighi specifici debbano essere soggetti».

fettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

Tali prescrizioni sono espressive di una evoluzione della disciplina del settore dei servizi pubblici locali che, da attività ritenute tipicamente proprie degli enti locali e la cui individuazione è demandata al legislatore ed agli enti locali stessi (servizi pubblici cd. facoltativi)³⁷, divengono attività nelle quali risulta sempre più rilevante il ruolo del privato sia nella fase di individuazione del servizio, sia nella fase della scelta della sua modalità di organizzazione ed erogazione. E ciò in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

In altre parole, la parte privata attiva nel settore non è più soltanto l'impresa affidataria di un servizio pubblico il cui perimetro e la cui individuazione spettano al legislatore e all'ente locale, ma sono anche direttamente i cittadini singoli ed associati che da essere recipienti del servizio stesso, divengono sempre di più protagonisti attivi della sua definizione ed organizzazione nel quadro di un sistema che ha quale fine primario quello di soddisfare le esigenze ed i bisogni della collettività locale.

A livello generale, si afferma, dunque, la centralità del cittadino e dell'utente anche in termini di partecipazione attiva alla organizzazione ed alla gestione del servizio, partecipazione favorita con agevolazioni e semplificazioni in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, mentre per quanto attiene specificamente ai servizi cd. facoltativi essi vengono istituiti dall'ente locale solo ove il settore privato, che comprende non solo le imprese ma anche cittadini singoli ed associati, non possa garantire il soddisfacimento dello specifico bisogno posto alla base dell'istituzione del singolo servizio.

Invero la necessità di verificare, ai fini dell'istituzione di un nuovo servizio, se non vi siano imprese liberamente operanti nel mercato di

³⁷ Ai sensi dell'art. 112 del TUEL, ora abrogato dal d.lgs. n. 201/2022, gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

riferimento che possono soddisfare il bisogno sotteso all'istituzione del nuovo servizio, è previsione che tutela la libera concorrenza e previene la pubblicizzazione di attività che non è necessario attrarre nel settore pubblico perché il mercato già le offre.

Ma la norma esprime appieno la sua portata innovativa quando inserisce espressamente anche i cittadini, singoli o associati, fra i soggetti che già soddisfano detto bisogno rendendo inutile, per non dire illegittima, l'istituzione del servizio da parte dell'ente locale: e nella categoria dei cittadini, singoli ed associati, rientrano a pieno diritto gli enti del terzo settore.

Ne consegue la pari ordinazione, ai fini della verifica di cui è questione, fra le tradizionali forme di gestione di servizi ed attività nel mercato da parte di imprese e le forme di gestione delle medesime attività da parte di cittadini singoli o associati.

In questo senso la riforma dà una sostanziale attuazione all'art. 118, comma 4, Cost. Ed è in questo contesto di enfaticizzazione e rilievo del principio di sussidiarietà orizzontale e di centralità del privato, non solo imprenditore, che si colloca l'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022.

5. Le disposizioni contenute nell'art. 18, d.lgs. n. 201/2022 e il raccordo con le previsioni del Codice del terzo settore

Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia e responsabilità istituzionale di rispondere ai bisogni delle comunità locali, possono individuare le modalità di gestione dei servizi di interesse generale «non a rete», contemplando, tra le altre modalità, anche il rapporto di partnership con gli enti del terzo settore in relazione a specifici progetti funzionalmente collegati alla gestione ed erogazione del servizio pubblico locale a rilevanza economica³⁸. In linea di continuità con le previsioni di cui

³⁸ I rapporti di partenariato tra enti pubblici ed enti del terzo settore sono disciplinati, in termini generali, dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 («Codice del terzo settore»), che, all'art. 5, contiene l'elenco positivo delle attività di interesse generale che il legislatore attribuisce agli enti *non profit* quali ambiti specifici della loro azione. Su tale tematica cfr. A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del terzo settore*, Bologna, Bologna University Press, 2018; S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione fra PA. e enti del terzo Settore*, in *Munus*, 2, 2019, p. 545 ss.; F. GASPARI, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, 2023, n. 15. Sui servizi di interesse generale in relazione ai soggetti *non profit*, si veda G.C. SALERNO, *Servizi di interesse*

all'art. 55 del Codice del terzo settore, l'art. 18, d.lgs. n. 201/2022 ha ribadito la preferenza del legislatore nei confronti dell'attivazione di forme di partenariato tra enti pubblici ed enti non lucrativi³⁹. Si tratta di una previsione normativa a forte impatto innovativo, atteso che l'articolo in parola è collocato nel Capo del d.lgs. n. 201/2022 dedicato alle «forme di gestione del servizio pubblico locale». Da tale collocazione discende che gli istituti dell'amministrazione condivisa e le esternalizzazioni tramite appalto e concessione risultano equiordinati⁴⁰.

Dall'equiordinazione tra le diverse modalità di gestione consegue che i partenariati riservati agli enti del terzo non costituiscono una deroga al principio di concorrenza, cristallizzato nel Codice dei contratti pubblici. Al contrario, i partenariati previsti con gli enti del terzo settore rappresentano un modello alternativo⁴¹, che gli enti locali possono utilizzare e

generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione Europea, Torino, Giappichelli, 2010, *passim*.

³⁹ Avuto riguardo allo specifico ambito di possibili partenariati tra enti locali e ETS, quali sono i servizi pubblici locali di rilevanza economica, sembra opportuno evidenziare che «il regime essenziale dei rapporti tra ETS e Pubbliche Amministrazioni appartiene alla materia dell'ordinamento civile e, ove vengano in rilievo rapporti aventi rilevanza economica, alla tutela della concorrenza». Così, D. PALAZZO, *Pubblico e Privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 345.

⁴⁰ Così, B. CROCE, *Rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI, *op. cit.*, p. 326, ove l'A. evidenzia che l'equiordinazione è confermata anche dalla previsione contenuta nell'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 201/2022, che riconosce agli enti locali, ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, di favorire sia l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati sia delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni. *Contra*, GIGLIONI, *op. cit.*, il quale ritiene che proprio l'oggetto dei rapporti di partenariato di cui all'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 non permetta di inquadrare i rapporti stessi quali «modello alternativo di gestione dei servizi pubblici locali, ma una soluzione progettuale relativa a un aspetto specifico di un determinato servizio o di un segmento particolare di esso».

⁴¹ L'alternatività delle modalità collaborative che si possono instaurare tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore rispetto al canone più tradizionale della procedura competitiva è stata ben espressa dalla Corte costituzionale. Dapprima con la sentenza 26 giugno 2020, n. 131 e, in epoca successiva, con la sentenza 15 marzo 2022, n. 72, il Giudice delle leggi ha, rispettivamente, riconosciuto valore per sé alla co-progettazione, quale «procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà», e affermato che le previsioni del CTS esprimono «una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (sentenza 28 febbraio 1992, n. 75) e a concorrere all'«eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità». Sull'alternatività delle procedure di matrice collaborativa rispetto alle procedure competitive e sulla sentenza n. 131 del 2020, tra gli altri, si

che si affianca alle tradizionali forme di gestione del servizio pubblico locale, sia pure con riferimento a specifici progetti ed interventi⁴². La portata innovativa della norma in parola si può desumere anche dalla previsione contenuta nel comma 2, secondo cui la scelta di attivare il partenariato deve essere motivata nella relazione che l'ente locale deve stilare in sede di scelta della modalità di gestione del servizio⁴³.

L'ente locale è chiamato a specificare le circostanze che determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi

rinvia a G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, p. 1449 ss.; A. FICI, L. GALLO, 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*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; G. SCOPPETTA, *Il terzo settore nella sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020*, in *Terzjus.it*, 1 luglio 2020; S. PELLIZZARI, *Sentenza 131/2020: attuare con responsabilità l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *labsus.org*, 1 settembre 2020; G.A. FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo settore. Quale riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Società e diritti*, VIII, 15, 2023 (Dossier Terzo Settore); F. CIARCIARELLO, *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore?*, in *Diritti Regionali*, 1, 2022, p. 261 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021; G. BOLETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020. Il suo (possibile) impatto nel sistema di imposizione dei redditi del Terzo settore*, in *Impresa Sociale*, 2, 2021, p. 7 ss.

⁴² Peraltro, vi sono alcune tipologie di servizio pubblico di rilevanza economica non a rete, quali ad esempio gli impianti sportivi, nell'ambito dei quali, a maggior ragione in realtà medio piccole, lo specifico progetto o intervento oggetto del partenariato è suscettibile di coincidere con la gestione e l'erogazione dell'intero servizio. In una logica sussidiaria e di amministrazione condivisa, nella riforma dello sport si registrano talune importanti disposizioni normative che sottendono un approccio "bottom up", segnatamente, la valorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle proposte e delle idee progettuali degli ESD. I rapporti con gli ESD sono disciplinati dall'art. 4, d.gs. 28 febbraio 2021, n. 38, «Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi».

⁴³ La motivazione deve essere riportata in un'apposita relazione che gli enti pubblici, ai sensi dell'art. 14, comma 3, d.lgs. n. 201/2022, devono redigere e nella quale, oltre agli altri elementi da evidenziare (la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta e gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni), devono specificatamente giustificare «la sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento».

di trasparenza imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. La motivazione è dunque funzionale a definire un progetto di supporto alla organizzazione ed erogazione del servizio già gestito mediante uno dei modelli previsti all'art. 14 ovvero un modello primario di gestione ed erogazione del servizio stesso a seconda della natura e tipologia del singolo servizio⁴⁴.

La rubrica dell'art. 18 («I rapporti di partenariato con gli Enti del Terzo settore») sottende poi l'intenzione del legislatore di prevedere forme stabili di collaborazione, sottratte, dunque, all'episodicità e temporaneità, che spesso definiscono le relazioni che si instaurano tra enti pubblici ed organismi non lucrativi⁴⁵. Questa interpretazione esce rafforzata dalla previsione di cui al primo comma dell'articolo in argomento, che identifica i partenariati in quelli disciplinati dall'art. 55, d.lgs. n. 117/2017⁴⁶. L'art. 18, comma 1, intende, dunque, i rapporti di partenariato adeguati alla realizzazione di progetti specifici di servizio o di intervento, che possano essere funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Circoscritta la scelta degli enti locali, occorre comprendere se l'oggetto dei rapporti di partenariato possa ricondursi tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice del terzo settore⁴⁷, il cui svolgimento da parte degli enti del terzo settore costituisce una delle condizioni per

⁴⁴ In argomento, si vedano S. GATTO, *I servizi pubblici locali nel prisma della concorrenza, della regolazione e della gestione*, in *Rivista Corte dei Conti*, 6, 2021, p. 54 ss.; G.V. MATTIOLI, *Il ritorno della gestione in economia nei servizi pubblici locali tra conservatorismi (nuovi) e mediazioni (antiche)*, in *L'amministrazione italiana*, 7/8, 2007; F. MERUSI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2010.

⁴⁵ Episodicità e temporaneità, spesso, dettati dall'oggetto della collaborazione pubblico-pri-va, rappresentato da interventi, attività e progetti di breve durata.

⁴⁶ I rapporti di partenariato di cui sopra sono contemplati negli artt. 55 ss. del Codice del terzo settore e si articolano nelle procedure di co-programmazione e co-progettazione, nonché nella sottoscrizione di convenzioni. In argomento, sia permesso il rinvio a A. SANTUARI, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano, Franco Angeli, 2022, part. cap. VII.

⁴⁷ L'elenco di attività di cui al comma 1 deve considerarsi esaustivo, nel senso che solo le attività elencate costituiscono attività di interesse generale ai fini del Codice. Così, Relazione illustrativa allo Schema di decreto, p. 4. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce, peraltro, che, con apposito d.p.c.m., da adottarsi su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Con-

potere attivare gli istituti giuridici cooperativi di cui agli artt. 55 e seguenti del medesimo Codice. Avuto riguardo alla definizione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» contenuta nel d.lgs. n. 201/2022⁴⁸, si può ritenere che, nello specifico, le attività riconducibili agli interventi e servizi sociali, le attività culturali, le attività riguardanti gli alloggi sociali, le attività riferite alla salvaguardia e miglioramento dell'ambiente, le attività turistiche di rilievo locale, le attività di formazione, la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, nonché le attività di recupero e utilizzo di immobili sottratti alla criminalità organizzata possano costituire oggetto dei rapporti di partenariato di cui all'art. 18. Deve, tuttavia, ribadirsi che, la previsione in parola si riferisce a «specifici progetti di servizio o di intervento»⁴⁹, dalla quale discende un'applicazione non generalizzata dei rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore ai servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La delimitazione del perimetro dei rapporti di partenariato tra enti locali ed enti del terzo settore sembrerebbe desumersi anche dalla previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 18, che stabilisce, invero, che i rapporti collaborativi tra enti locali ed enti del terzo settore non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione

ferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, l'elenco delle attività di interesse generale potrà essere aggiornato.

⁴⁸ L'art. 2, comma 1, lett. c) definisce i «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica» «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

⁴⁹ Così prevede anche l'art. 55, comma 3, d.lgs. n. 117/2017: «La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2».

del rapporto di partenariato⁵⁰. Il tetto massimo di spesa rimborsabile del riconoscimento economico a favore degli enti del terzo settore da parte degli enti locali sembra, dunque, confermare, probabilmente, interventi, progetti, azioni e attività che – almeno in linea teorica – sembrerebbero essere di entità ridotta, rispetto ad altre tipologie di interventi.

Si tratta di una previsione che, se, da un lato, conferma l'esclusione dei rapporti in oggetto dal novero dei rapporti giuridici a prestazioni sinallagmatiche, dall'altro, tuttavia, supera la "soglia" del mero rimborso delle spese⁵¹. Invero, ponendo a mente quanto previsto dall'art. 55, d.lgs. n. 3 luglio 2017, n. 117 e dai successivi strumenti di *soft law* in materia di co-progettazione⁵², i rapporti economici, ancorché non caratterizzati da elementi sinallagmatici⁵³, possono contemplare il riconoscimento di costi imputabili all'attività oggetto del rapporto di partnership. Se, *prima facie*, tale possibilità appare misura di favore per gli enti del terzo settore

⁵⁰ Sul punto, *CROCE, op. cit.*, p. 327, che sottolinea come «la formulazione dell'art. 18, comma 3, tesa a rafforzare la garanzia della non corrispettività delle prestazioni, potrebbe ricordare, a prima vista, il rigoroso indirizzo interpretativo del giudice amministrativo secondo il quale rientrano nella nozione di "rapporto oneroso" anche le forme di sostegno pubblico volte alla sola remunerazione, senza profitto, delle risorse impiegate ai fini del partenariato, mentre la nozione di gratuità è ristretta ai soli casi in cui la parte pubblica copra le spese effettivamente sostenute dal privato e analiticamente rendicontate».

⁵¹ È quanto previsto dall'art. 56 del Codice del terzo settore: «Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate». Se questa fosse l'interpretazione dell'art. 18, comma 3, come correttamente sostenuto in dottrina, il rimborso delle spese si «estenderebbe ai rapporti instaurati con tutti gli ETS, molti dei quali organizzati ormai con "metodo economico (...)». *Ibidem*.

⁵² Si vedano, per tutti, il d.m. 31 marzo 2021, n. 72, recante «Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017», che riconduce i rapporti economici ai contributi di cui all'art. 12, l. 7 agosto 1990, n. 241 e la nota del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale del 26 settembre 2023. Anche in quest'ultima fonte, si è ribadito che «in ragione della natura giuridica della co-progettazione, nonché degli enti a cui la stessa è riservata e del rapporto che si instaura con il partner», l'erogazione di risorse economiche sia «da ricondurre ai contributi disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990».

⁵³ In questo senso, appare opportuno riportare quanto statuito nella nota sentenza della Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131: «Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico».

coinvolti attivamente nei rapporti di partenariato, la disposizione di cui al richiamato comma 3 presenta qualche insidia, che potrebbe rivelarsi di ostacolo allo sviluppo di una modalità di gestione di specifici interventi ovvero progetti attinenti all'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ancorché l'interpretazione restrittiva fornita nel 2018 dai giudici amministrativi⁵⁴ possa considerarsi superata non soltanto alla luce della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 e del d.m. 31 marzo 2021, n. 72, rimane da approfondire se e come si possa conciliare il metodo economico che caratterizza l'azione di molti enti del terzo settore⁵⁵ con il limite imposto dal comma 3 dell'art. 18. La risposta affermativa alla possibilità di coniugare il metodo economico degli enti del terzo settore⁵⁶ e la gestione da parte degli stessi soggetti giuridici di progetti o interventi specifici riconducibili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica sembra discendere direttamente dalla previsione contenuta nel comma 3. Invero, la disposizione in oggetto non contempla tanto il rimborso delle spese, come invece è fatto obbligo alle pubbliche amministrazioni riconoscere nel caso di convenzionamento con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione

⁵⁴ Il riferimento è al parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale del 26 luglio 2018, n. 2052, ove i giudici amministrativi hanno ricondotto nella nozione di "rapporto oneroso", tale quindi da caratterizzare i rapporti di natura sinallagmatica, anche le forme di sostegno pubblico volte alla sola remunerazione, senza profitto, delle risorse impiegate ai fini del partenariato. In quell'occasione, il Consiglio di Stato contrappose i rapporti onerosi a quelli gratuiti, gli unici ad essere legittimati quali oggetto dei rapporti giuridici di natura cooperativa, alla stregua di quelli definiti dalla mera copertura delle spese effettivamente sostenute dagli enti del terzo settore ed analiticamente rendicontate. In questo senso, CROCE, *op. cit.*, p. 327.

⁵⁵ Il Codice del terzo settore non soltanto prevede la possibilità per le fondazioni e le associazioni di svolgere attività economica finanche in modo prevalente, circostanza che obbliga queste organizzazioni ad iscriversi, oltre che nel Registro unico nazionale del terzo settore (Runts), anche nel Registro delle imprese, ma ricomprende nella nozione di «ente del terzo settore» anche le imprese sociali (cfr. d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112).

⁵⁶ Nell'economia di questo scritto, non appare superfluo ricordare che gli enti in parola sono caratterizzati dal divieto di distribuzione degli utili eventualmente conseguiti (divieto del c.d. "lucro soggettivo") e, quindi, obbligati a destinare il risultato positivo della loro gestione al finanziamento delle finalità pubblicistiche che il Codice del terzo settore ha ad essi attribuito. In questo senso, deve segnalarsi la sentenza della Corte costituzionale 15 marzo 2022, n. 72, nella parte in cui evidenzia che «(...) l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)».

sociale⁵⁷, quanto le spese fisse, variabili e durevoli previste ai fini dello svolgimento del partenariato. Indicando che non si rientra nella fattispecie dei rapporti di partenariato quando le risorse pubbliche messe a disposizione da parte degli enti pubblici a favore degli enti del terzo settore superi le spese sopra richiamate, il comma 3 dell'art. 18, d.lgs. n. 201/2022 conferma che gli enti locali possono riconoscere ed erogare contributi nella misura equivalente di quelle spese. A parere di chi scrive, questa interpretazione si colloca in un contesto applicativo dei rapporti di partenariato in cui agli enti del terzo settore vengono richiesti impegni, responsabilità e, talvolta, anche investimenti di media-lunga durata, a fronte dei quali gli enti medesimi devono poter fare affidamento sulla disponibilità di un quadro economico certo e chiaro⁵⁸.

6. Considerazioni conclusive

L'articolo ha inteso mettere in evidenza che l'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 si colloca in una cornice normativa nella quale emergono alcuni tratti comuni, che contraddistinguono l'azione degli enti pubblici locali. In *primis*, occorre richiamare il principio di autonomia organizzativa, decisionale e discrezionale che caratterizza il processo decisionale interno alle pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, l'art. 18 si conferma in linea con le disposizioni contenute nel Codice del terzo settore, il cui art. 55 valorizza in modo pieno la scelta del decisore pubblico di ricorrere agli istituti giuridici di carattere collaborativo per stabilire par-

⁵⁷ Le due particolari tipologie giuridiche di enti del terzo settore sopra citate sono richiamate anche nel Dossier sul Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica A.G. 3 novembre 2022, redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nel quale si può leggere che le previsioni dell'art. 18, comma 3 intendono ribadire «non l[']assenza di corrispettivo a carico dell'amministrazione bensì l[']assenza di profitto per le ODV e le APS affidatarie dei servizi». Si intende sottolineare che le convenzioni e i relativi rimborsi delle spese documentate e sostenute riguardano soltanto le associazioni di volontariato e di promozione sociale. Per gli altri soggetti qualificati come enti del terzo settore, che partecipano ai percorsi di co-progettazione, rimane ferma la possibilità di ottenere contributi che superino il mero rimborso delle spese.

⁵⁸ In quest'ottica, il d.m. n. 72/2021 ha specificato che le risorse economiche messe a disposizione da parte delle pubbliche amministrazioni, in ragione della natura giuridica della co-progettazione e del rapporto di collaborazione che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990.

tenariati con gli enti del terzo settore⁵⁹. L'art. 18 risulta coerente anche con un altro principio fondante l'azione delle pubbliche amministrazioni, segnatamente, il principio di risultato. Si tratta di un tipico principio della funzione pubblica, identificabile nella capacità (necessità) per le pubbliche amministrazioni di fare fronte ai propri impegni e, quindi, anche di ottemperare all'obbligazione di risultato cui esse sono tenute⁶⁰. Il riferimento è all'attività di programmazione, intesa soprattutto quale presupposto delle decisioni amministrative⁶¹ ed espressione della razionalità dell'agire amministrativo⁶². Attraverso l'attività di programmazione, gli apparati pubblici, gli operatori economici, i soggetti non lucrativi e i cittadini-utenti possono conoscere non soltanto in modo trasparente e anticipato le scelte operate dalla pubblica amministrazione, alle quali, secondo diverse modalità, anche le organizzazioni private, specie non lucrative, possono partecipare, condividendone le finalità e finanche le modalità operative di realizzazione⁶³.

⁵⁹ L'art. 55 citato prevede che gli enti pubblici, specie territoriali, «(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, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi di loro competenza, possono attivare procedure di co-programmazione e co-progettazione».

⁶⁰ In quest'ottica, appare significativo che l'art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 («Codice dei contratti pubblici») sia dedicato proprio al «principio di risultato», inteso quale «attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea» (comma 3). «Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto (...)» (comma 4).

⁶¹ Autorevole dottrina ha sottolineato che «in amministrazioni pianificate si vive meglio»: così, M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 140. È tuttavia necessario chiedersi «chi vive meglio e perché si vive meglio? Quali sono i vantaggi della programmazione/pianificazione?». Si veda, R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 4, 2017, p. 647.

⁶² Sul punto, si vedano S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, relazione tenuta al Convegno APIDA 2016, *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, in www.dirittoamministrativo.org; R. URSI, *Le ragioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2016.

⁶³ In argomento, si veda G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, agg. II, 1998, p. 796 ss. L'A. considera ogni buona amministrazione un'amministrazione per programmi e proprio mentre si amministra si possono cogliere le più significative esperienze da utilizzare per programmare quanto successivamente si dovrà fare.

Unitamente ai principi di autonomia organizzativa e di risultato occorre richiamare altri due principi, segnatamente, quelli di solidarietà e di sussidiarietà, che, forse più degli altri due, identificano la cifra dell'art. 18, inteso quale opzione politico-amministrativa⁶⁴ che gli enti locali possono esercitare laddove essi intendano favorire il pieno, autonomo e originario apporto degli enti del terzo settore nell'organizzazione, gestione e finanche erogazione di specifici servizi ovvero interventi riconducibili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica. In questa prospettiva, si coglie pienamente il collegamento tra la sussidiarietà e il principio del pluralismo sociale, espresso all'art. 2 Cost., che identifica i corpi intermedi ovvero le istituzioni della società civile⁶⁵. Principio di solidarietà e di sussidiarietà, pertanto, definiscono un nuovo paradigma⁶⁶ in cui collocare i rapporti di natura cooperativa e collaborativa tra pubbliche amministrazioni e soggetti *non profit*⁶⁷ nel perseguimento di finalità di

⁶⁴ Si conviene, in questo senso, con quanto affermato recentemente in dottrina: «L'intero impianto del d.lgs. n. 201/2022 (...) conferma d'altra parte l'idea che la scelta della modalità di gestione a cui ricorrere per la concreta erogazione di un servizio "è la conseguenza di un'opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà (...)». CROCE, *op. cit.* p. 326.

⁶⁵ Sulla portata dell'art. 2 Cost., si veda, tra gli altri, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, Editori Laterza, 2014, p. 67, dove l'A. identifica il precetto costituzionale quale «criterio ordinante dell'insieme delle relazioni tra i soggetti, assumendo il valore di un connotato della stessa cittadinanza, intesa come insieme delle prerogative della persona. Letto in un contesto che attribuisce un ruolo essenziale all'azione delle istituzioni della Repubblica, l'accento posto sulla solidarietà non qualifica soltanto un principio fondamentale, ma mette pure in rilievo come l'azione istituzionale non esaurisca l'insieme delle azioni socialmente necessarie, chiamando così ogni cittadino alla realizzazione del programma costituzionale».

⁶⁶ Indubbiamente, il principio di sussidiarietà rappresenta un elemento cruciale per l'individuazione di nuovi assetti di partnership tra enti pubblici e soggetti privati (non profit) e, in specie dopo le modifiche introdotte all'art. 118 Cost. è stato (ed è) impiegato molto spesso quale parametro di "giudizio" dell'intervento delle autorità pubbliche, da un lato, e dell'azione della società civile e delle sue aggregazioni, dall'altro. Tanto che, in punto di ironia, si è osservato che il principio di sussidiarietà è divenuto «un po' come il prezzemolo, lo si può mettere un po' ovunque, tanto non è quello che fa la differenza». F. GIGLIONI, *Servizi pubblici locali, sussidiarietà e mercato*, in *labsus.org*, 29 settembre 2008.

⁶⁷ Sul rapporto tra enti locali e principio di sussidiarietà, vedi V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in *Federalismi.it*, 20, 2007. Sempre sul tema, si veda anche ID., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 30 marzo 2018, in part. p. 7 ove l'A. segnala che il principio di sussidiarietà ha contribuito ad un'evoluzione dello Stato moderno nell'ambito del quale si riconosce «il diverso ruolo cui ora è chiamato il potere pub-

interesse generale⁶⁸, escludendo, conseguentemente le regole di mercato, che, invece, caratterizzano le relazioni sinallagmatiche a prestazioni corrispettive⁶⁹.

Ed al riguardo, pare opportuno rilevare che, fra i criteri direttivi dello schema del ddl sulla revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, vi è l'espressa menzione del rispetto dei principi di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost. per favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, delle loro formazioni sociali, degli enti del terzo settore e delle imprese per la collaborazione e realizzazione delle attività di interesse generale attraverso il coordinamento con l'ente territoriale competente per materia⁷⁰.

Si conferma, così, anche *de iure condendo* il sempre crescente rilievo del principio di sussidiarietà orizzontale, che si concretizza primariamente

blico, così da esprimere un assetto sociale inteso non più in modo verticistico, ma nella pluralità di forme e contenuti che caratterizzano il tessuto comunitario; un assetto volto a ricondurre a sintesi la molteplicità delle istanze avanzate dall'insieme delle realtà, private e pubbliche, costituenti la "Repubblica".

⁶⁸ In dottrina, si è sottolineato che la disposizione *de qua* non ha mancato di suscitare diversi e contrastanti interpretazioni: da una parte, quanti ne hanno svalutato la portata innovativa in quanto già ricavabile nel testo del 1948 e quanti sostengono che la stessa collocazione nel testo costituzionale determini l'impossibilità di considerare la disposizione alla stregua di un "principio di sistema". Poiché esso è collocato nel Titolo V della Parte II della Costituzione, all'interno di un articolo riferito all'esigenza di razionalizzare l'allocazione delle funzioni amministrative, l'art. 118 u.c. non potrebbe assurgere a principio costitutivo di un modello di "Stato comunitario". Dall'altra parte, invece, si registra la posizione di quanti, prescindendo dalla collocazione nel testo costituzionale ne rilevano la portata rivoluzionaria, tanto da fondare un «nuovo paradigma pluralista e paritario» che sostituisce «quello bipolare e gerarchico tradizionale». Così, P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 48-49.

⁶⁹ La Corte costituzionale (cfr. la già citata sentenza n. 131 del 2020) ha ribadito che l'art. 118, u.c. Cost. ha inteso valorizzare «l'originaria socialità dell'uomo», superando «l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una "autonoma iniziativa dei cittadini" che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese». In questo modo, secondo il Giudice delle Leggi, «si è identificato così un ambito di organizzazione delle "libertà sociali" (sentenze n.12 ottobre 2018, n. 185 e n.29 settembre 2003, n. 300) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle "forme di solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sentenza 17 dicembre 2013, n. 309)».

⁷⁰ In https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2023/08/Schema-di-legge-delega_riforma_enti-locali.pdf.

nel favorire ed istituzionalizzare l'apporto dei soggetti privati, siano essi cittadini singoli, enti del terzo settore e imprese, alla gestione ed organizzazione di attività di interesse generale, fra le quali rientrano a pieno titolo i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Ciò nella consapevolezza che la piena esplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ed il coinvolgimento dei privati sono sempre più condizioni essenziali per perseguire il soddisfacimento delle esigenze delle comunità di riferimento ed i bisogni dei cittadini e degli utenti. E ciò per il fatto che i bisogni della società contemporanea richiedono risposte sempre più multilivello, integrate e coordinate. A ciò si aggiunga che il coinvolgimento dei soggetti non lucrativi permette di realizzare l'obiettivo costituito dall'«amministrazione per risultati» (o «legalità di risultato»), quale «modello di azione pubblica rilevante nella sua unità teleologica, in contrapposizione all'amministrazione "per atti", scissa in una serie di atti puntuali ed episodici»⁷¹. L'«amministrazione per risultati» permette, *inter alia*, di identificare la pubblica amministrazione quale "parte" di un accordo, posta su un piano paritetico con il soggetto privato e, conseguentemente, pienamente parificata a quest'ultimo nella fase dell'evidenza pubblica.

Ed è in tale contesto che si inseriscono le norme del d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, l'art. 18. Qualora attentamente, accuratamente e adeguatamente implementati, i rapporti di partenariato tra enti locali territoriali e soggetti del terzo settore possono invero contribuire a rispondere alle moderne istanze e ai bisogni delle comunità locali in termini innovativi e sperimentali, permettendo così di individuare nuove soluzioni, capaci, tra l'altro, di ridurre le disegualianze sociali e territoriali⁷².

⁷¹ D. SIMEOLI, *Appunti sul principio di legalità amministrativa*, in *Questione Giustizia*, 4, 2016, p. 183.

⁷² In argomento, per tutti, si veda M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 1, 2022, p. 1 ss.

Third Sector Entities and Partnership Relations with Local Public Bodies. Legal Profiles and Possible Developments in the Organisation, Management and Provision of Local Public Services of Economic Importance in the Light of Legislative Decree No. 201/2022

Maria Giulia Roversi Monaco, Alceste Santuari

Abstract: Il saggio affronta il tema del rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore nell'ambito dei rapporti di pubblico servizio. Nello specifico, esaminata la nozione europea di servizi di interesse generale e il suo impatto sui partenariati tra enti pubblici ed ETS, il contributo si sofferma su una recente previsione, contenuta nel recente testo di riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che disciplina una specifica ipotesi di ricorso agli strumenti di amministrazione condivisa.

Abstract: The essay addresses the issue of the relationship between public administration and third sector entities in the context of public service relations. Specifically, the contribution before examines the European notion of services of general interest and its impact on partnerships between public bodies and ETS; then, it dwells on a recent provision, contained in the text reforming local public services of economic importance, which regulates a specific hypothesis of recourse to shared administration tools.

Parole chiave: servizi pubblici locali; servizi di interesse generale; enti del terzo settore; affidamenti; procedure amministrative collaborative

Keywords: Services of General Interest; Non Profit Organisations; Shared Administration; Public-private Partnerships; Role of Local authorities