



### Gli enti del Terzo Settore nell'orizzonte della sostenibilità\*



Mauro Pennasilico

Prof. ord. dell'Università di Bari Aldo Moro

**SOMMARIO:** 1. La “poliedrica” materia del Terzo Settore nell’orizzonte ermeneutico della sostenibilità ambientale e digitale. – 2. Il fondamento costituzionale del Terzo Settore tra solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.). – 3. Il Terzo Settore tra *Green Deal* europeo e transizione ecologica ed energetica: la funzione “ecologico-sociale” degli enti intermedi. – 4. Sostenibilità tecnologica ed enti del Terzo Settore: la lotta al *digital divide*. – 5. Postilla finale: Terzo Settore e “uso alternativo del diritto”.

#### 1. La “poliedrica” materia del Terzo Settore nell’orizzonte ermeneutico della sostenibilità ambientale e digitale

Il mio discorso intende esaminare la materia degli Enti del Terzo Settore (ETS) che sfugge, nella sua “poliedricità”<sup>1</sup>, alla rassicurante «grammatica della sussunzione»<sup>2</sup>, col-

\* Il saggio elabora la relazione tenuta il 9 giugno 2023 al Convegno «Studi sul Terzo Settore», presso l’Aula Franco Romani dell’Università di Siena.

<sup>1</sup> Se si volesse utilizzare una immagine per rappresentare la normativa che dal 2017 governa, con le integrazioni successive, il Terzo Settore (TS), «forse quella più appropriata è il poliedro». Immagine che vuole esprimere non già una «nota di censura per appuntare che il suo riordino non è sfociato in modulo sistematico», bensì «la realtà di una materia poco riducibile in sinossi e non priva di qualche disarmonia ed anche ambiguità». Così COSTANZA, *Terzo settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, Torino, 2022, 8.

<sup>2</sup> COSTANZA, *op. loc. cit.*

locandola nell'orizzonte ermeneutico della "sostenibilità"<sup>3</sup>, che guarda a quelle storiche "formazioni sociali intermedie"<sup>4</sup>, riconosciute anzi tutto dalla Costituzione (artt. 2 e 18), come finalizzate oggi a realizzare una società sostenibile, solidale e inclusiva, nella convinzione che la "sostenibilità" non è un'utopia illusoria, ma, per dirla à la Rodotà, è un'«utopia necessaria»<sup>5</sup>, un'esigenza concretissima e urgentissima, assurta ormai a principio identificativo del sistema ordinamentale<sup>6</sup>, «che ridisegna responsabilità ed obiettivi»<sup>7</sup>, anche nell'interesse delle generazioni future (art. 9, comma 3, Cost.).

Un'esigenza non solo economica, ma sociale, ambientale, culturale e tecnologica, che indica, su un piano descrittivo, la ricerca costante di equilibrio e proporzione tra tale pluralità di fattori, che costituiscono altrettante declinazioni del concetto di "sostenibilità"<sup>8</sup>; e che trova, sul piano prescrittivo, una puntuale traduzione nel principio italo-europeo dello "sviluppo sostenibile", che mira a ottimizzare il contesto sociale e ambientale di vita della persona, anche in proiezione intergenerazionale, e impone una rilettura complessiva dell'ordinamento civile e delle tradizionali categorie giuridiche, dal soggetto ai beni, dalla proprietà al contratto, dall'impresa alla responsabilità<sup>9</sup>. Ed è in questa cornice, che potrei definire "diritto della sostenibilità" nella sua valenza "civil-costituzionale", che occorre situare l'analisi degli ETS, al fine di coglierne il ruolo centrale

<sup>3</sup> Giova ricordare che il termine "sostenibilità", se riferito alle conseguenze ambientali di un processo di sviluppo economico e sociale, indica, ai sensi dell'art. 191, § 1, TFUE, la gestione «accorta e razionale» delle risorse naturali, che dovrebbero essere utilizzate nei limiti della soglia di riproducibilità delle stesse. Sulla nozione di "sostenibilità", v. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. e merc.*, 2021, 711 ss.; ID., *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in BUONFRATE e URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, 37 ss., spec. 49 ss.

<sup>4</sup> Cfr., anche per altre indicazioni, CAMARDI, *Enti collettivi e formazioni sociali, dal libro I al libro V attraverso il terzo settore*, in *Contr. e impr.*, 2023, 470 ss.

<sup>5</sup> RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

<sup>6</sup> Cfr. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018; PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, 4 ss.; INTERLANDI, in INTERLANDI e GUADAGNUOLO, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in BUONFRATE e URICCHIO (a cura di), *Trattato breve*, cit., 225 ss., spec. 237 ss.; e, all'esito della recente "revisione ecologica" degli artt. 9 e 41 Cost. (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1), PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1, 2024, 48 ss.

<sup>7</sup> MARCHETTI, *Editoriale*, in *Riv. soc.*, 2020, 349 ss., 351.

<sup>8</sup> Cfr. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale"*, cit., 10 s.

<sup>9</sup> In tal senso, PENNASILICO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, 34 ss.; ID., *Le categorie del diritto civile tra metodo e storia* (A proposito del libro di Nicola Lipari), in *Riv. dir. civ.*, 2016, 1246 ss.; ID., *"Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 1261 ss.; ID., *L'insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto per un diritto privato ecosostenibile)*, ivi, 2019, 641 ss.; ID., *Contratto e sostenibilità ambientale: la conformazione ecologica dell'autonomia negoziale*, ivi, 2024 (in corso di stampa).

per l'attuazione della sostenibilità nelle sue peculiari declinazioni ambientale e digitale, che costituiscono oggi le principali «direzioni di senso del discorso sul diritto privato»<sup>10</sup>.

## 2. Il fondamento costituzionale del Terzo Settore tra solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)

Il quadro valoriale, appena accennato con riferimento alla solidarietà sociale, alla libertà di associazione e alla tutela dell'ambiente ecologico, prende corpo e si arricchisce nel d.lgs. n. 117 del 2017, il c.d. Codice del Terzo Settore (CTS), «contenitore più che [...] scrigno»<sup>11</sup>, che individua, all'art. 1, come propria finalità, il sostegno dell'«autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione».

È, questo, il «nucleo duro» dello statuto costituzionale del TS<sup>12</sup>, che appare nondimeno riduttivo, non appena si consideri che le attività di formazione universitaria e post-universitaria, previste dall'art. 5, comma 1, lett. g, del Codice, sono certamente destinate a incidere sull'attuazione degli artt. 33 e 34 Cost.; mentre non si comprende l'omesso richiamo all'art. 41 Cost., non foss'altro per la presenza tra gli ETS delle imprese sociali

<sup>10</sup> BARBA, *La cultura delle riviste giuridiche tedesche: frammenti dal più recente dibattito sul diritto privato*, in *Accademia*, 1, 2023, 365. Sulla connessione tra il TS e gli obiettivi di sostenibilità, si veda, in chiave comparatistica, TERRANOVA, *La sostenibilità nelle organizzazioni collettive: dalle società di capitali e gli enti no profit ai gruppi di acquisto solidale. Una prospettiva di diritto comparato*, in LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, 2022, 513 ss., spec. 522 ss.; COLELLA, *Dal Terzo Settore all'«économie sociale et solidaire» in Francia. Il «turismo sociale e solidale»: un modello di sviluppo equo e sostenibile*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 148 ss.

<sup>11</sup> COSTANZA, *Terzo settore in frammenti*, cit., 2, secondo la quale la «necessità di fissare un ordine delle cose quando si teme una deriva» sarebbe all'origine del CTS, che «avrebbe perciò la funzione di raccogliere in un organico testo normativo la regolamentazione del Terzo settore, innovando in parte il preesistente, senza rinnegarlo. Meno elegantemente, ma più adeguatamente, il corpo normativo dedicato al Terzo settore è un testo unico» (13 s.). Secondo la Corte costituzionale, il CTS «ha svolto senz'altro una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni» (Corte cost. 15 marzo 2022, n. 72, in *www.cortecostituzionale.it*, § 4). Eppure il Codice appare un testo normativo «forse troppo analitico e che probabilmente riflette anche un malessere endemico nella nostra cultura giuridica e nella prassi del legislatore, e cioè una certa tendenza alla iper-regolazione» (CLARICH, *La regolazione pubblica del Terzo settore tra Stato, mercato e formazioni sociali*, in *Riv. regol. merc.*, 1, 2022, 210 ss., 213).

<sup>12</sup> Sull'identità costituzionale del TS, v. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Milano, 2021, 41 ss.; GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022, 61 ss.; VIMERCATI, *Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2, 2023, 1 ss. (disponibile in *www.rtsa.eu*).

(art. 40 CTS), le quali rientrano a pieno titolo tra le espressioni della libertà d’iniziativa economica<sup>13</sup>. Richiamo che appare, a maggior ragione, giustificato dalla revisione “ecologica” della norma costituzionale, che sancisce, al secondo comma, la conformazione dell’iniziativa economica privata anzi tutto ai valori della salute e dell’ambiente, e al terzo comma la “funzionalizzazione” dell’attività economica pubblica e privata «a fini sociali e ambientali»<sup>14</sup>.

La previsione dell’art. 1 del Codice costituisce, comunque, lo svolgimento di quanto già indicato nell’art. 1 della legge delega n. 106 del 2016, sulla riforma del TS, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, che definisce il TS come il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, proprio 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<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. COSTI, *Le linee portanti dell’ordinamento del terzo settore*, in *An. giur. econ.*, 1, 2018, 11 ss., spec. 15 s.; FICI, *L’impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, *ivi*, 19 ss., spec. 29 ss. A ben vedere, non può nemmeno sottovalutarsi che la Costituzione «riconosce e garantisce talune comunità aventi rilievo costituzionale sotto il profilo della valorizzazione della partecipazione, dell’inclusione e del pieno sviluppo della persona umana, com’è il caso delle comunità di lavoratori e utenti di cui all’art. 43 Cost., della previsione di cui all’art. 46 (che “riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”) o anche delle cooperative a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, la cui funzione sociale è espressamente riconosciuta da parte della Repubblica (art. 45)» (CASTORINA, *Le formazioni sociali del Terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Riv. AIC*, 3, 2020, 355 ss., 358).

<sup>14</sup> Si tratta, beninteso, non già di una limitazione “dirigistica” ed “esterna”, bensì di una doverosa conformazione “interna” dell’attività economica d’impresa ai valori costituzionali sanciti dal nuovo art. 41 Cost. L’imprenditore deve contemperare il proprio interesse individuale con quello di coloro che, anche nella proiezione futura della c.d. solidarietà intergenerazionale (artt. 2 e 9, comma 3, Cost.), potrebbero subire gli effetti delle iniziative intraprese (v. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., 80 e nota 105; ID., *Contratto e sostenibilità ambientale*, cit.).

<sup>15</sup> «Il CTS formalizza un sistema di allocazione di risorse pubbliche funzionale alla protezione delle condizioni di effettività dello sviluppo della persona secondo una modalità ispirata al principio di sussidiarietà orizzontale. A tal fine mobilita solo soggetti giuridici metaindividuali di diritto privato». Così BARBA, *Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta*, in *www.juscivile.it*, 2, 2023, 292 ss., 314. Sulla riforma del TS si veda FICI, ROSSI, SEPIO e VENTURI, *Dalla parte del Terzo Settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma, 2020; BASSI, BOBBA et al., *Riforma in movimento. 1° rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia. Terzjus Report 2021*, Napoli, 2021 (disponibile in *www.terzjus.it*); GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, 2ª ed., Pisa, 2021; PATTI, *La disciplina del terzo settore in Italia dopo la riforma: profili ricostruttivi e problemi aperti*, in *Dir. fam. pers.*, 2021, 862 ss.; FUSARO, *Gli Enti del Terzo settore. Profili civilistici*, in *Tratt. dir. civ. comm. Cicu-Messineo*, Milano, 2022, 35 ss.; ID., *La riforma del Terzo settore*, in ID. (a cura di), *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, Genova, 2022, 15 ss.; ID., *L’interprete di fronte alla riforma del Terzo settore*, in *Actual. jur. iberoam.*, 16-bis, 2022, 260 ss.; CAVANNA, *La riforma del Terzo settore tra tipicità e contaminazioni*, Torino, 2023.

In realtà, già la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (in particolare nel testo dell'art. 118, ult. comma) ha consacrato il principio di sussidiarietà orizzontale proprio per agevolare il consolidamento del TS, coinvolgendo le aggregazioni sociali interessate in una prospettiva di sviluppo della persona e dell'autonomia dei privati, nonché, al contempo, di limitazione o “socializzazione” delle attività dei poteri pubblici, qualora esse possano essere svolte adeguatamente dai cittadini o dalle organizzazioni sociali<sup>16</sup>. La sussidiarietà assurge, così, a principio identificativo dell'ordinamento, che favorisce la composizione dei conflitti, la compenetrazione e il mantenimento degli equilibri tra pubblico e privato<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> È opinione diffusa: v., tra gli altri, G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Impr. soc.*, 3, 2020, 96 ss.; GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 78 ss.; PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 128 ss. Autorevole dottrina esorta, peraltro, a non dimenticare che le organizzazioni del TS «si muovono secondo il modello di una sussidiarietà orizzontale, in cui cioè tutti concorrono liberamente alla realizzazione di un progetto comune per perseguire interessi collettivi. Si tratta di una forma di sussidiarietà diversa da quella che ha trovato accoglimento nel nuovo testo del comma 4° dell'art. 118 cost., che è invece una sussidiarietà verticale, non espressione diretta della società civile, ma segno di un potere delegato o decentrato. In questo secondo caso si ha una cessione di sovranità; nel primo invece l'esercizio di una sovranità condivisa». Così LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 637 ss., 648, il quale reputa che il CTS sia «un testo nato vecchio e tutto incentrato sul tentativo di ricondurre l'attività del c.d. terzo settore sotto l'ombra disciplinare dello Stato», in quanto il legislatore ha scelto «la via di una ossessiva disciplina di segno regolamentare, per giunta cadendo nella patente contraddizione da un lato di affermare in termini generali la necessità di salvaguardare “la spontaneità ed autonomia” di organismi diretti a favorire in forma originale “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”, e dall'altro di ammettere le tutele specifiche solo per gli enti “iscritti nel registro del terzo settore”» (647). In effetti, la sottoposizione di soggetti privati a regole pubblicistiche «diventa una sorta di contropartita per poter beneficiare delle opportunità offerte dal Codice, a partire dal regime fiscale agevolato delineato nel Titolo X». Tuttavia, l'approccio regolatorio del TS differisce da quello concernente le attività delle imprese, «perché in questi casi la regolazione pubblica si giustifica secondo la teoria dei fallimenti del mercato (monopoli naturali, asimmetrie informative, produzione di beni pubblici, ecc.)». Nel TS, invece, «non si tratta di correggere fallimenti del mercato, ma la giustificazione della regolazione pubblica va ricercata [...] proprio nell'esigenza di garantire che gli enti che desiderano entrare nel sistema, attraverso l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore (“RUNTS”), presentino [...] caratteristiche minime quanto a regole organizzative interne tali da renderli attori in grado di svolgere in modo efficace l'attività di cura di interessi generali e di presentarsi come interlocutori affidabili delle stesse pubbliche amministrazioni nell'ambito di rapporti di collaborazione di tipo paritario. Non è da escludere peraltro che nel Codice sopravviva inconsciamente ancora qualche residuo dell'approccio regolatorio tradizionale, visto che i processi di cambiamento dei paradigmi fondamentali richiedono tempi molto lunghi». Così CLARICH, *La regolazione pubblica*, cit., 214 s.

<sup>17</sup> Cfr. PETTERUTI, *op. cit.*, 131 s. Ampia e documentata indagine in NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I-II, Torino, 2014; v. anche G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, 2005, 179 ss.; FRANZESE, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, 2ª ed., Pado-

In questa logica, gli ETS concorrono ad alimentare l'*affective citizenship* con gli attori del sistema politico e con le istituzioni, ossia la dimensione culturale della cittadinanza, intesa come senso di appartenenza alla comunità di riferimento, in uno spirito di cooperazione e solidarietà<sup>18</sup>. Non a caso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 185 del 2018<sup>19</sup>, ha osservato che le attività eterogenee d'interesse generale degli ETS sono garantite dall'art. 2 Cost., in quanto svolte da «soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale»<sup>20</sup>. E tra questi scopi non può non rientrare la tutela dell'ambiente, che, pur costituendo materia di competenza esclusiva dello Stato (o, altrimenti, di competenza concorrente con le Regioni), coinvolge ciascun cittadino, individualmente o nelle formazioni sociali. E proprio in questa direzione, già l'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente) ha stabilito che ogni attività umana, pubblica o privata, purché giuridicamente rilevante, «deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile»; mentre l'art. 3-*ter* ha previsto il principio dell'azione ambientale, in virtù del quale la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale «deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private», mediante un'azione adeguata, ossia informata ai prin-

---

va, 2006; MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016; PERLINGIERI, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, 687 ss.; CARAPEZZA FIGLIA, *I rapporti di utenza dei servizi pubblici tra autonomia negoziale e sussidiarietà orizzontale*, *ivi*, 2017, 447 ss.; AGOSTINELLI, *L'«autonoma iniziativa» dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà*, Napoli, 2018; MACDONALD, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Canterano, 2018; CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, 64 ss., 205 ss.; VECCHIO, *Le istituzioni della sussidiarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Napoli, 2022, 13 ss., 310 ss.; ma sulle distorsioni della sussidiarietà orizzontale, v. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Riv. AIC*, 1, 2018, 1 ss.; *Id.*, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1, 2019; CARRER, *Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 30 ss., spec. 43 ss.

<sup>18</sup> Cfr. CECCARINI, *La cittadinanza online*, Bologna, 2015, 59; PATANÈ, *Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 55 ss.; PETTERUTI, *op. cit.*, 132. Auspica il rafforzamento del potere e della vitalità delle comunità locali come antidoto alla disperazione e al malcontento crescenti, RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, trad. di Vegetti, Milano, 2019, secondo il quale la “decentralizzazione” dei poteri alle comunità è una risposta necessaria al problema dei nuovi equilibri che la rivoluzione tecnologica impone alla società. In questa prospettiva, il c.d. terzo pilastro «viene considerato come un elemento che tempera gli eccessi sia dello Stato, con la sua impostazione autoritaria, sia del mercato, che condiziona e talora inquina tutte le relazioni private» (CLARICH, *La regolazione pubblica*, cit., 212).

<sup>19</sup> Corte cost. 12 ottobre 2018, n. 185, in *www.cortecostituzionale.it*, a commento della quale v. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del 2018*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 maggio 2019.

<sup>20</sup> Corte cost. 12 ottobre 2018, n. 185, cit., § 7.2.1.

cipi ambientali italo-europei di precauzione, prevenzione, correzione (in via prioritaria) alla fonte dei danni all'ambiente e "chi inquina paga".

Disposizione, quest'ultima, che deve essere combinata con il dettato dell'art. 55 del CTS, che, anche in forza del principio di sussidiarietà, obbliga le amministrazioni al coinvolgimento attivo degli ETS nelle forme di co-programmazione e co-progettazione delle attività di interesse generale, previste dall'art. 5 CTS, in particolare, nell'economia del nostro discorso, dal primo comma, lett. e, ove si prevedono «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»<sup>21</sup>. La co-programmazione (art. 55, comma 2, CTS) è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili; mentre la co-progettazione (comma 3) mira a definire e realizzare progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni individuati alla luce degli strumenti di programmazione<sup>22</sup>.

Emerge, così, il regime collaborativo che può instaurarsi tra ETS e PA nel perseguimento di interessi generali<sup>23</sup>. A questo proposito, la Corte costituzionale, con la nota

<sup>21</sup> Reputa che dalla disposizione citata emerga «una giuridicità nuova», VETTORI, *Sussidiarietà e ambiente: un ricordo di Mario Nuzzo*, in *Accademia*, 3, 2023, 881; v. anche CAPALDO, *Linee evolutive in tema di soggetti per una società sostenibile*, in *Pers. e merc.*, 2020, 334 ss., spec. 340 ss.

<sup>22</sup> La co-programmazione e la co-progettazione «costituiscono un'innovazione sociale anzitutto nel metodo. Quando decide di ricorrere all'esterno per assolvere al proprio compito, la Pubblica Amministrazione si pone [...] in una posizione di preminenza nei confronti dei privati: è il soggetto che identifica la direzione in cui andare, le risorse da utilizzare e cerca dei fornitori, mediante lo strumento dell'appalto. Con il modello dell'amministrazione condivisa, invece, Pubblica Amministrazione e privati possono collaborare in un rapporto "tra pari" nell'identificazione del bisogno a cui rispondere e delle strategie per rispondere a questo bisogno. In quest'ottica il Terzo settore non è un semplice fornitore di servizi che presta la propria attività sulla base di un contratto di appalto; è, invece, protagonista – insieme alla Pubblica Amministrazione – delle scelte relative alla programmazione (e cioè delle politiche e delle strategie per realizzare un servizio che risponda a un bisogno delle persone) e alla progettazione (e cioè all'individuazione degli strumenti concreti che consentano di realizzare quanto è stato programmato)». Così PERRONE, *Amministrazione condivisa: un nuovo scenario nel rapporto tra PA e Terzo settore*, in *www.welforum.it*, 12 gennaio 2024; v. anche GIGLIONI, in GIGLIONI e NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. CNN*, diretto da Perlingieri, Napoli, 2019, 236 ss., il quale chiarisce che la c.d. co-progettazione «non è in senso proprio uno strumento giuridico ma descrive il senso di una relazione in cui i contraenti definiscono ed, eventualmente, realizzano progetti di servizio o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti in sede di co-programmazione» (237); GASPARI, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 71 ss., spec. 83 ss., il quale reputa che «le figure dell'art. 55 CTS altro non siano se non una proceduralizzazione dell'azione sussidiaria» (97); GUADAGNUOLO, in INTERLANDI e GUADAGNUOLO, *Protezione sociale*, cit., 248 ss.

<sup>23</sup> Invitano a considerare il Codice nel suo complesso e l'art. 55 in particolare come fonti di legittimazione della c.d. amministrazione condivisa, G. ARENA, SCALVINI *et al.*, *Il diritto del terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore*, in *www.welforum.it*. Ampia e documen-

sentenza n. 131 del 2020<sup>24</sup>, da un lato, ha individuato nell'art. 55 CTS «una delle più significative attuazioni» del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>25</sup>; dall'altro, ha ribadito che l'art. 118 Cost. «ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile” (sentenza n. 75 del 1992)»<sup>26</sup>.

La portata innovativa dell'art. 118 Cost. è, quindi, la valorizzazione della socialità originaria dell'uomo, superando il pregiudizio che soltanto l'azione del sistema pubblico sarebbe intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività d'interesse generale. Si è riconosciuto, invece, che tali attività ben possono essere perseguite anche dalla «autonoma iniziativa dei cittadini», la quale, in linea di continuità con le espressioni della “società solidale”, «risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese»<sup>27</sup>. Il CTS diventa, così, «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici», instaurando tra questi 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” [...] si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed

---

tata analisi al riguardo in PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022.

<sup>24</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, in *www.cortecostituzionale.it*, a commento della quale v. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *www.labsus.org*, 6 luglio 2020; GORI, *Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Impr. soc.*, 3, 2020, 89 ss.; MAROCCHI, *La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione*, *ivi*, 82 ss.; ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 3, 2020, 49 ss.; FICI, *Identità e funzione degli enti del Terzo settore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.terzjus.it*, 6 novembre 2021, poi in FUSARO (a cura di), *Il Terzo settore*, cit., 55 ss.; PERCHINUNNO, *Enti del terzo settore, sussidiarietà e uguaglianza*, in *Contr. e impr.*, 2021, 1048 ss.; FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023, *Dossier Terzo Settore*, 7 ss.

<sup>25</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, cit., § 2.1. Al punto da chiedersi, in dottrina, se a tale disposizione, come all'intero CTS, «non debba riconoscersi il rango di legge costituzionalmente necessaria» (ROSSI, *op. cit.*, 58).

<sup>26</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, cit., § 2.1.

<sup>27</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, cit., § 2.1. Rilevante, al riguardo, è anche il d.lgs. n. 201/2022, recante «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», in virtù del quale i servizi di interesse economico generale (SIEG), di livello locale, rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi generali del servizio pubblico locale, tra i quali i criteri di sussidiarietà orizzontale, proporzionalità e sviluppo sostenibile (v. artt. 3 e 10). L'art. 18 del medesimo decreto prevede, ancora in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, che «gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato [...] per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica».

il privato sociale», fondato non semplicemente su un rapporto sinallagmatico, di «mero scambio utilitaristico», «ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale»<sup>28</sup>.

Parole, quelle della Corte, che s'inverano, infine, nell'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), ove si prescrive che, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, «la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore [...], sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato».

### 3. Il Terzo Settore tra *Green Deal* europeo e transizione ecologica ed energetica: la funzione “ecologico-sociale” degli enti intermedi

Se così è, è facile intendere come il ruolo del TS possa essere esaltato, al fine di superare i danni economici, sociali e ambientali conseguenti alla crisi sanitaria prima e bellica poi, dall'ampio programma di sovvenzioni noto come *Next Generation EU* e dal connesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in modo da guidare una ripresa sostenibile, resiliente ed equa. Il Piano è incentrato su sei missioni principali, tra le quali spiccano quelle dedicate a «rivoluzione verde e transizione ecologica» e «inclusione e coesione». Obiettivi da realizzare mediante una transizione, ecologica ed energetica, giusta e inclusiva, che enfatizza la partecipazione attiva dei cittadini e l'impiego dei capitali per investimenti a favore del clima e dell'ambiente, disincentivando le pratiche meno sostenibili, come impone il principio eurounitario *Do No Significant Harm* (DNSH), ossia non sostenere o svolgere attività economiche che arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali (artt. 17 e 25 Reg. UE 2020/852), il cui rispetto è necessario per accedere ai finanziamenti europei<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, cit., § 2.1; ma sui conflitti interpretativi e applicativi, che hanno di fatto attenuato la portata “rivoluzionaria” della disciplina settoriale dei rapporti tra pubbliche amministrazioni ed ETS (artt. 55-57 CTS), v. gli scritti raccolti in FICI, GALLO e 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, 2020; v. anche A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti dell'autonomia del terzo settore. Controllo, promozione, modelli di relazione con il potere pubblico*, in *Riv. AIC*, 3, 2022, 36 ss.; MAROCCHI, *Perché la coprogrammazione arranca?*, in *www.welforum.it*, 29 febbraio 2024; nonché il discusso parere del Cons. St., Ad. Comm. spec., 20 agosto 2018, n. 2052, in *www.anticorruzione.it*, e le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)*, adottate con d.m. n. 72/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in *www.lavoro.gov.it*.

<sup>29</sup> Propone una lettura del principio DNSH come leva per gli investimenti portanti del *Green*

In questo quadro, gli ETS, nonostante siano richiamati dal PNRR soprattutto in funzione degli interventi di coesione e inclusione sociale<sup>30</sup>, possono svolgere un ruolo tutt'altro che secondario nel processo di transizione ecologica ed energetica<sup>31</sup>, al punto da potersi rileggere la «funzione sociale», riconosciuta a tali corpi intermedi dall'art. 2 del Codice, come una più compiuta funzione “ecologico-sociale”<sup>32</sup>. Basti considerare, al riguardo, che la revisione dell'art. 9 Cost. ha espressamente introdotto, tra i principi fondamentali, la tutela integrata di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, affidata alla “Repubblica”, intesa propriamente non soltanto come Stato, ma come il complesso degli organi pubblici, dei cittadini e delle altre componenti sociali<sup>33</sup>. Il fatto stesso che tale tutela integrata sia declinata anche nell'interesse delle generazioni venturose implica, a maggior ragione, un approccio di coesione, che proprio il TS può soddisfare appieno<sup>34</sup>.

Del resto, lo stesso CTS, come già ricordavo, indica all'art. 5, tra le attività d'interesse generale, gli interventi e i servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

---

*Deal*, DE VINCENTI, *Il principio DNSH: due possibili declinazioni*, in *www.astrid-online*, 2, 2022; v. anche ROTA, *Riflessioni sul principio “do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, *ivi*, 10, 2021; BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *www.rgaonline.it*, 47, 2023; DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, 260 ss.; DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, 1, 2023, 1 ss., spec. 7 ss.

<sup>30</sup> Cfr. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, *Next Generation Italia*, Missione 5: Inclusione e coesione, M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore, disponibile in *www.governo.it*, 211 ss. Individua nella solidarietà la chiave di lettura della destinazione dei fondi del PNRR in favore degli ETS, PATANÈ, *Enti del Terzo Settore*, cit., 61 ss.

<sup>31</sup> Cfr. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, cit., 137 ss. Nel perseguire gli obiettivi di sostenibilità, gli ETS, che realizzino ricavi, rendite, proventi o entrate superiori a 1 milione di euro, «devono depositare presso il registro unico nazionale del Terzo settore, e pubblicare nel proprio sito internet, il bilancio sociale», redatto «tenendo conto, tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte» (art. 14, comma 1, CTS). Sulla rendicontazione della sostenibilità negli ETS, v. PALMIERI, *L'informazione non finanziaria e il bilancio di sostenibilità*, in *Orizzonti dir. comm.*, 1, 2023, 273 ss., spec. 280 ss. Quanto alle tecniche di finanziamento privato agli ETS, si rinvia a RENNA, *Strumenti finanziari e Terzo settore*, in *Dir. merc. ass. e fin.*, 2018, 289 ss.

<sup>32</sup> La nuova disciplina del CTS consente di apprezzare la funzione ecologico-sociale degli ETS e di valorizzare un modello peculiare di sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economico), che «sopperisca, da un lato, alla crisi della gestione pubblica dei servizi di interesse generale e, dall'altro, mitighi le esternalità legate all'agire e alla causa lucrativa» (RENNA, *La dimensione contrattuale nel codice del Terzo settore italiano*, in *Actual. jur. iberoam.*, 16, 2022, 1800 ss., 1805).

<sup>33</sup> Notazione consolidata e confermata dalla dottrina più recente: v., *ex multis*, PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, cit., 137; TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2023, 332 ss., spec. 346, la quale riferisce l'ampio lemma “Repubblica” tanto allo “Stato-istituzione” quanto allo “Stato-comunità”.

<sup>34</sup> Cfr. PETTERUTI, *op. loc. ult. cit.*

mentre il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», in attuazione della direttiva UE 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, prevede all'art. 31 che i clienti finali, inclusi quelli domestici, hanno il diritto di organizzarsi in «comunità energetiche rinnovabili», il cui obiettivo principale è di fornire benefici ambientali, economici o sociali ai propri soci o membri o alle aree locali nelle quali opera la comunità, escludendo la realizzazione di profitti finanziari. I membri della comunità possono svolgere attività di produzione, distribuzione, fornitura, consumo, condivisione, accumulo e vendita di energia autoprodotta, favorendo così lo sviluppo delle fonti rinnovabili a livello locale, l'efficienza energetica, la partecipazione al mercato degli utenti finali e la fornitura di energia a prezzi accessibili per contrastare la vulnerabilità e la povertà energetica<sup>35</sup>.

Il decreto definisce la comunità energetica come «soggetto di diritto autonomo» (art. 31, comma 1, lett. b) e include gli ETS tra i soggetti cui fa capo l'esercizio dei poteri di controllo. Pertanto, in base al combinato disposto dell'art. 31 del decreto e dell'art. 4 del CTS (che individua la tipologia di ETS), le comunità energetiche possono assumere anche la veste di organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni o fondazioni e di tutti gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, che hanno come obiettivo il perseguimento, senza scopo di lucro, di «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 5 del CTS. Al punto che il coinvolgimento del TS nell'ambito della produzione e del consumo di energia potrebbe essere utile non soltanto a incentivare forme di autoconsumo o di c.d. "prosumerismo", ma anche a diffondere buone pratiche di consumo e risparmio energetico, favorendo l'effettività dell'accesso all'energia come diritto fondamentale, garantito dagli artt. 2, 3, 41 e 43 Cost.<sup>36</sup>.

Il TS, dunque, si colloca a pieno titolo tra i protagonisti dell'attuazione dello sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 2030, ed in particolare degli obiettivi di transizione ecologica ed energetica<sup>37</sup>. D'altra parte, lo stesso PNRR prevede che l'azione

<sup>35</sup> In argomento, si rinvia a MONTICELLI e RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022; RUGGERI e PASCUCCI (eds), *Prosumerism and Energy Communities. Expanding concepts in a global perspective*, Vienna, 2022 (disponibile in [www.sgemworld.at](http://www.sgemworld.at)); CAPPELLI, *Energy justice e comunità energetiche tra vulnerabilità e solidarietà*, in MELI (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pisa, 2023, 1 ss.; RENNA, *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo di energia: regolazione e concorrenza*, *ivi*, 83 ss.; ID., *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1, 2024, 161 ss.; BRAMBILLA, *Le comunità energetiche e la sagacia di Pirandello*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 1, 2024, 1 ss. (dell'estratto); COIANTE, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, *ivi*, 1 ss. (dell'estratto).

<sup>36</sup> Cfr. GEROSA, *Social Green Deal, l'energia come chiave di emancipazione dalla povertà*, in *Energia amb. e innov.*, 3, 2020, 38 ss.; PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, *cit.*, 143.

<sup>37</sup> A questo proposito, l'atto di indirizzo, per l'anno 2017, del Ministro del lavoro e delle politi-

pubblica possa avvalersi del contributo del TS per la pianificazione di servizi più innovativi, mediante una lettura più attenta dei disagi e dei bisogni, al fine di venire incontro alle nuove marginalità<sup>38</sup>. Pertanto, il contributo del TS può concorrere ad attuare un'economia circolare, nella quale la finalità degli interventi sia non già la realizzazione di processi di privatizzazione, bensì la valorizzazione della dimensione sociale e ambientale<sup>39</sup>.

#### 4. Sostenibilità tecnologica ed enti del Terzo Settore: la lotta al *digital divide*

Ed è proprio in questa prospettiva che occorre completare il discorso sul ruolo trainante del TS nella realizzazione degli obiettivi di sostenibilità, guardando alla declinazione "digitale" di quest'ultima<sup>40</sup>.

---

che sociali osserva che «gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresentano la naturale finalità di riferimento delle attività degli Enti del Terzo settore, al cui raggiungimento potrà concorrere il sostegno finanziario previsto dagli articoli 72 e 73 del Codice attraverso il finanziamento di progetti e attività di interesse generale» (in *www.lavoro.gov.it*, 4). Altrettanto interessanti sono i rapporti 2017 e 2021 del Forum Nazionale del Terzo Settore, ente *non profit* e principale organismo di rappresentanza unitaria del TS, sul tema «Il terzo settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile», che descrivono l'impegno degli ETS nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità (entrambi disponibili in *www.forumterzosettore.it*); v. anche il Manifesto del Forum Terzo Settore, *Verso un nuovo sistema di welfare*, alla cui base «rimane del tutto cogente il concreto perseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile del pianeta indicati dall'Agenda 2030» (in *www.forumterzosettore.it*, 17 gennaio 2023, 23). Sul ruolo del TS nella fondazione di un nuovo sistema di «welfare civile», v. ZAMAGNI, *L'evoluzione dell'idea di welfare: verso il welfare civile*, in *Quad. econ. lav.*, 2015, 337 ss.; Di RAIMO, *Terzo Settore, Stato e mercato: dall'illusione della privatizzazione "efficiente" alle prospettive di rifondazione civile del welfare*, in *www.giustiziacivile.com*, 8 ottobre 2018; MIGNONE, *Una via costituzionale all'impact investing*, in FRANCESCA e MIGNONE (a cura di), *Finanza di impatto sociale. Strumenti, interessi, scenari attuativi*, Napoli, 2020, 3 ss., spec. 50 s.

<sup>38</sup> «L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in co-progettazione di servizi 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 che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore». È l'auspicio formulato nel PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, *Next Generation Italia*, cit., 203.

<sup>39</sup> Cfr. PETERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, cit., 138. Sulle criticità perseveranti della privatizzazione dei servizi idrici e sui guasti del c.d. *water service divide*, v. PENNASILICO, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come "bene comune"*, in *Pers. e merc.*, 2023, 198 ss., spec. 207 ss.

<sup>40</sup> Sulla "sostenibilità digitale", che funge da collante tra le varie dimensioni della sostenibilità (ambientale, economica, sociale, culturale), impattando positivamente su ciascuna di esse, v. EPIFANI, *Sostenibilità digitale. Perché la sostenibilità non può fare a meno della trasformazione digitale*, Roma, 2020; v. anche la comunicazione del 9 marzo 2021 COM(2021) 118 final, «Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale», cui è seguita la decisione UE 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, «che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030» (disponibili in *www.eur-lex.europa.eu*). Sul rapporto di strumentazione

Il problema da affrontare è dovuto alla smisurata e incessante evoluzione tecnologica, che determina l'accesso a fonti di informazione e di comunicazione sempre più pervasive. Sennonché, la crescente disparità economico-sociale, accentuata dalla crisi sanitaria, economica e bellica, e la scarsa dimestichezza del tessuto sociale con i *device* elettronici<sup>41</sup> fanno sì che gran parte della popolazione (in particolare, donne, minori, anziani, immigrati e disabili) non possa beneficiare dell'uso delle più evolute tecnologie informatiche, vedendosi di fatto preclusa la possibilità di esercitare alcuni diritti individuali fondamentali. È la questione ben nota come *digital divide*, ossia la distribuzione non uniforme delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella società<sup>42</sup>, che non ha mancato di determinare nell'ordinamento italo-europeo una serie di risposte normative: dal c.d. Codice della Amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), il cui art. 8, rubricato «Alfabetizzazione informatica dei cittadini», ha previsto che lo Stato promuova iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica e la cultura digitale tra i cittadini, con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione; alla Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali [COM(2022) 27 final, del 26 gennaio 2022], che si propone di promuovere una trasformazione digitale “antropocentrica”,

---

lità dello sviluppo digitale allo sviluppo sostenibile, v. QUARANTA, *Digitale e ambiente: strumenti di sostenibilità (al plurale)*, in *Amb. & svil.*, 2021, 117 ss.; ID., *La governance della sostenibilità digitale e la “sobrietà come principio d'azione”*, *ivi*, 183 ss.; SCIARRETTA, *Salvaguardia dell'ambiente, scelte negoziali pubbliche, blue economy, intelligenza artificiale*, in *www.ambientediritto.it*, 2, 2021, 10 ss., spec. 29 ss.; BORRILLO, *Sostenibilità ambientale e transizione digitale*, in BUONFRATE e URICCHIO (a cura di), *Trattato breve*, cit., 494 ss.

<sup>41</sup> L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (*Digital Economy and Society Index: DESI*), che monitora le prestazioni digitali complessive dell'UE e i progressi compiuti dagli Stati membri nella loro competitività digitale, ha collocato l'Italia, per il 2022, in una posizione positiva rispetto alla connettività (7a su 27 Stati membri), ma critica quanto all'acquisizione di competenze digitali di base e avanzate (25a su 27), con notevoli ricadute negative nell'utilizzo dei relativi servizi. Cfr. INDICE DI DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETÀ (DESI) 2022 Italia, in *www.digital-strategy.ec.europa.eu*; v. anche SGUEO, *La transizione digitale*, in *Gior. dir. amm.*, 2021, 746 ss., spec. 750.

<sup>42</sup> Questione alla quale sono dedicati dal 2013 i *report* biennali dell'Ocse (Oecd), in particolare, *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*, Paris, 2019, e *OECD Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Green and Digital Transition*, Paris, 2023 (disponibili in *www.oecd.org*), che pongono in risalto il divario digitale tra i diversi Paesi, nonché al loro interno. Su tale fenomeno, v. anche SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2006; EAD., *I divari digitali*, in *Mulino*, 4, 2022, 166 ss.; MAIONCHI, *Digital divide: i nuovi analfabeti*, in BRUSCAGLIA e ROMBOLI, *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2011, 63 ss.; RAGNEDDA, *Il digital divide. Le disuguaglianze digitali e i suoi vari livelli d'analisi*, in *Quad. teoria soc.*, 2018, 81 ss.; PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cyberspazio e dir.*, 2021, 259 ss.; MIGNOZZI, *Digital divide ed enti del terzo settore nella società del terzo millennio*, in *Eur. J. Privacy L. & Technologies*, 2, 2022, 67 ss., spec. 75 ss., ove riferimenti anche ai provvedimenti di urgenza che, nel periodo dell'emergenza pandemica, hanno sostenuto la digitalizzazione al fine di superare il *digital divide* di primo livello, ossia la disparità nell'accesso a Internet; PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, in *Dir. econ.*, 2022, 111 ss.

fondata su solidarietà, inclusione, libertà di scelta, partecipazione allo spazio pubblico digitale, sicurezza e sostenibilità<sup>43</sup>.

Alla luce di questi interventi normativi, occorre chiedersi di quali strumenti disponga il diritto privato per attuare gli evocati diritti e principi digitali, contribuendo ad attenuare, se non a superare, il *digital divide*. E qui emerge, ancora una volta, il ruolo determinante ricoperto dagli ETS, quali formazioni sociali capaci, per vocazione, di soddisfare appieno i bisogni del territorio, grazie alla conoscenza del contesto economico, sociale e ambientale e alla maggiore flessibilità organizzativa<sup>44</sup>.

Pertanto, poiché gli ETS hanno come tratto distintivo e qualificante lo svolgimento di attività d'interesse generale, è necessario chiarire se l'alfabetizzazione digitale possa annoverarsi nella tipologia di attività predeterminate dall'art. 5, comma 1, CTS, ma non cristallizzate, in quanto il relativo elenco «può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» (art. 5, comma 2, CTS)<sup>45</sup>.

A ben vedere, alla questione può darsi una risposta positiva. Se guardiamo, infatti, al c.d. *digital divide* di primo livello, ossia alla richiamata disparità tra le persone che hanno accesso a Internet e quelle che ne sono prive<sup>46</sup>, l'alfabetizzazione digitale è riconducibile all'art. 5, comma 1, lett. *w*, che, contemplando attività di promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, permette di configurare l'accesso a Internet come un diritto sociale, ossia una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, in grado di ridurre i fattori culturali e tecnologici che determinano le disuguaglianze<sup>47</sup>; se guardiamo,

---

<sup>43</sup> Si ricordi, infine, che il PNRR, con riferimento agli investimenti per le competenze digitali di base, ha previsto che gli sforzi di trasformazione digitale di infrastrutture e servizi «sono accompagnati da interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini, per garantire un sostegno robusto e pervasivo al compimento del percorso di alfabetizzazione digitale del paese». A tal proposito, il PNRR individua diverse linee di azione sinergiche, che «mirano a supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del *digital divide*, in qualche modo “l'ultimo miglio” delle conoscenze digitali. Oltre alle misure (più) tradizionali fornite dalle piattaforme educative, di istruzione e di supporto all'inserimento nel mondo del lavoro, con il PNRR si vuole rafforzare il network territoriale di supporto digitale (facendo leva su esperienze regionali di successo) e il Servizio Civile Digitale, attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base» (PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, *Next Generation Italia*, Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, MICI: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, cit., 95).

<sup>44</sup> Cfr. MIGNOZZI, *Digital divide*, cit., 81.

<sup>45</sup> Sulla natura esemplificativa dell'elenco legislativo delle attività di interesse generale, v. PALAZZO, *Pubblico e privato*, cit., 207 ss.

<sup>46</sup> Cfr. RAGNEDDA, *Il digital divide*, cit., 86 ss.

<sup>47</sup> In tal senso, v. MIGNOZZI, *Digital divide*, cit., 82. Lungimiranti, al riguardo, le parole di RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 131: «L'importanza del considerare l'accesso a Internet come un diritto fondamentale della persona viene continuamente confermata dal ruolo giocato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in un numero crescente di significative vicende politiche e sociali». Pertanto, occorre che Internet sia considerato «come un “common”, uno spazio comune, dove dev'essere respinta ogni forma di disuguaglianza digitale, controllo esterno, censura».

ancora, al c.d. *digital divide* di secondo livello, ossia al divario causato dalla mancata padronanza delle tecnologie digitali<sup>48</sup>, l'insegnamento delle competenze digitali è riconducibile all'art. 5, comma 1, lett. d, con riferimento all'educazione, istruzione e formazione professionale, nonché alle attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; se guardiamo, infine, al c.d. *digital divide* di terzo livello, inteso come la capacità di reinvestire nella sfera sociale le rilevanti informazioni, conoscenze e risorse acquisite in rete<sup>49</sup>, l'insegnamento delle competenze digitali è riconducibile all'art. 5, comma 1, lett. i, con riguardo all'organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività d'interesse generale di cui allo stesso art. 5 CTS.

Il ruolo determinante che può essere assunto dagli ETS nella lotta al *digital divide*, in attuazione dei principi di sussidiarietà, sostenibilità, solidarietà e uguaglianza, sembra suffragato dalla menzionata sentenza della Corte costituzionale, n. 131 del 2020, là dove ricorda le molteplici forme associative che hanno saputo, nel tempo, «garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso»<sup>50</sup>. Forme associative che oggi convergono con la P.A. nella programmazione e progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a «elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale»<sup>51</sup>. Se così è, non sembra azzardato annoverare, tra le attività d'interesse generale elencate nell'art. 5, comma 1, CTS, anche l'alfabetizzazione digitale, che, sebbene non ancora espressamente prevista, costituisce un elemento imprescindibile per la soddisfazione di interessi generali strettamente connessi con i valori fondanti dell'ordinamento, consacrati, come limiti interni all'iniziativa economica, nel nuovo art. 41, comma 2, Cost.: utilità sociale, salute, ambiente, sicurezza, libertà, dignità umana.

Gli ETS potranno, dunque, contribuire in modo determinante all'integrazione dei soggetti vulnerabili nelle "città intelligenti" (*smart cities*), che dovranno diventare luogo di inclusione e condivisione, appannaggio non soltanto di coloro che hanno accesso alle

<sup>48</sup> Sul punto, v. RAGNEDDA, *Il digital divide*, cit., 89 ss.; v. anche PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Bologna, 2021, 38.

<sup>49</sup> Il terzo livello di divario digitale concerne, quindi, «the capacities to transform the digital benefits, resulting from a satisfactory use of ICTs, into social benefits that might improve the life chance of individuals». Così RAGNEDDA, *Reconceptualising the digital divide*, in MUTSVAIRO e RAGNEDDA (eds), *Mapping the Digital Divide in Africa. A mediated Analysis*, Amsterdam, 2019, 27 ss.; per un'analisi più approfondita, ID., *The third Digital Divide: a weberian approach to digital inequalities*, Oxford, 2017; in sintesi, ID., *Il digital divide*, cit., 91 ss.

<sup>50</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, cit., § 2.1.

<sup>51</sup> *Ibidem*. Sull'intreccio tra i principi di solidarietà sociale, sussidiarietà orizzontale e uguaglianza, v. anche PERCHINUNNO, *Enti del terzo settore*, cit., 1058 ss.; FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore*, cit., 15 ss., intento alla coerente ricostruzione, anche sul piano processuale, dello "statuto costituzionale" del TS.

nuove tecnologie, ma anche delle persone più deboli, nella prospettiva del superamento della *digital divide* e di ogni altra forma di divario economico, sociale e ambientale<sup>52</sup>.

## 5. Postilla finale: Terzo Settore e “uso alternativo del diritto”

In questa luce, l'analisi del TS nell'orizzonte della sostenibilità ambientale e digitale consente di ipotizzare, conclusivamente, la possibilità di rileggere e di recuperare, in qualche modo, l'acerba e ambigua stagione, puramente *ideologica*, del c.d. “uso alternativo del diritto”<sup>53</sup>. Se il carattere “alternativo” dell'uso del diritto si ravvisava, negli anni Settanta del secolo scorso, «nella proposta di fondazione di una prassi “costituzionale” contrapposta alla logica economica»<sup>54</sup>, occorre oggi attribuire a quell'esperienza un sen-

<sup>52</sup> La *smart city*, intesa come “ecosistema digitale urbano”, è un modello di vita cittadina, caratterizzato dall'integrazione e dalla sinergia tra lo sviluppo di nuove tecnologie e la crescente protezione dell'ambiente, che si propone di offrire servizi abitativi, educativi, culturali, economici, sociali e ambientali, il cui accesso, peraltro, «non sarà agevole per la varietà dei bisogni di coloro che vivono nei contesti urbani contemporanei (*users*, consumatori, *prosumers*, turisti, lavoratori di passaggio e, soprattutto, categorie di soggetti vulnerabili, quali migranti, bambini e anziani), generando significative sperequazioni» (MIGNOZZI, *Digital divide*, cit., 79). Per un quadro più approfondito su *smart cities* e sostenibilità urbana, v. FRACCHIA e PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *www.federalismi.it*, 22, 2015, 1 ss.; NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Regioni*, 2019, 445 ss.; FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 87 ss.; DELLE CAVE, *Rigenerare per ripartire: la “città intelligente” nel prisma delle riqualificazioni e delle rigenerazioni urbanistiche*, in *Dir. econ.*, 2023, 353 ss.; GIANNELLI e PAGNANELLI (a cura di), *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, Torino, 2023.

<sup>53</sup> Cfr. gli atti dell'incontro di studi di Catania, 15-17 maggio 1972, raccolti in BARCELLONA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto*, I, *Scienza giuridica e analisi marxista*, e II, *Ortodossia giuridica e pratica politica*, Bari, 1973. Lo stesso animatore di quella breve ed effimera stagione ne ha riconosciuto limiti e aberrazioni: BARCELLONA, *I magistrati la politica e lo Stato*, in *Rinascita*, 18, 1977, 4 s.; ID., *Dialoghi tra generazioni... A proposito dell'uso alternativo del diritto*, in AA.VV., *La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative*, Padova, 1991, 985 ss. In argomento, v. MACARIO, *L'autonomia privata*, in NIVARRA (a cura di), *Gli anni Settanta del diritto privato*, Milano, 2008, 119 ss., spec. 142 ss.; COSSUTTA, *Interpretazione ed esperienza giuridica. Sulle declinazioni dell'interpretazione giuridica: a partire dall'uso alternativo del diritto*, Trieste, 2011, 15 ss.; LIPARI, *L'uso alternativo del diritto, oggi*, in *Giust. civ.*, 2018, 75 ss.; ID., *Gli approdi pluralistici del diritto civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2022, 971 ss., spec. 988 s.; CAMARDI, *L'uso alternativo del diritto fra teoria e prassi*, in *www.juscivile.it*, 5, 2023, 970 ss.; COTTURRI, *Per un uso alternativo del diritto*, in *www.centroriformastato.it*, 24 marzo 2023, 1 ss.

<sup>54</sup> BARCELLONA, *op. ult. cit.*, 988. Si proponeva, in particolare, «un fascio ampio di linee di lavoro sulla funzione di un'interpretazione progressiva della Costituzione: sviluppo delle persone, garanzie dei diritti, tutela del “contraente debole”. Quest'ultima era la linea con cui, recuperando la critica marxista dell'economia, i giuristi di sinistra elaboravano letture radicali di cambiamento della società» (COTTURRI, *op. cit.*, 2). Sulla costruzione di una prassi politica emancipatoria, intesa a disvelare i limiti conoscitivi dell'ortodossia giuridica e a fondare un nuovo diritto, v. anche CAMARDI, *op. ult. cit.*, 975 ss.

so *ecologico* e *tecnologico* nuovo e rispondente all'evoluzione dei tempi, che affidi alla sensibilità del giurista la valorizzazione, anche attraverso la disciplina degli ETS, delle istanze di cura, conservazione, equità e uguaglianza nell'accesso alle risorse naturali e digitali, e nell'utilizzazione, effettivamente «accorta e razionale», delle medesime<sup>55</sup>.

Usò “alternativo”, nel senso precisato, che conferma l'evoluzione del sistema ordinamentale verso l'utilizzazione delle tecniche e degli strumenti del diritto privato «per la realizzazione *decentrata* di interessi generali»<sup>56</sup>, al fine di emancipare il tessuto sociale da qualsivoglia forma di “divario”.

## ABSTRACT

Il saggio esamina, alla luce del “diritto della sostenibilità” nella sua peculiare valenza “civil-costituzionale”, la materia del Terzo Settore, al fine di cogliere il ruolo centrale che gli enti intermedi possono svolgere sia nel processo di transizione ecologica ed energetica, al punto da potersi rileggere la «funzione sociale», riconosciuta a tali enti dall'art. 2 del Codice del Terzo Settore, come una più compiuta funzione “ecologico-sociale”; sia nel processo di transizione digitale, ed in particolare nella lotta al *digital divide*, al punto da ipotizzarsi un rinnovato “uso alternativo del diritto”, in funzione emancipatoria da qualsiasi forma di “divario”.

*The essay examines, in the light of “sustainability law” in its peculiar “civil-constitutional” value, the matter of the Third Sector, in order to grasp the central role that intermediate bodies can play both in the process of ecological and energy transition, to the point of being able to reinterpret the «social function», recognized to these bodies by the article 2 of the Italian Third Sector Code, as a more complete “ecological-social” function; both in the digital transition process, in particular in the fight against the digital divide, to the point of hypothesizing a renewed “alternative use of law”, with an emancipatory function from any form of “divide”.*

<sup>55</sup> Si tratta di un compito che richiede una ridefinizione, normativa e interpretativa, delle categorie tradizionali del diritto privato, quali il contratto, la proprietà e l'impresa; compito cui si attende, da ultimo, in PENNASILICO, *Contratto e sostenibilità ambientale*, cit., ove ulteriori riferimenti (e v. anche, *supra*, nota 9).

<sup>56</sup> BARBA, *La cultura delle riviste giuridiche tedesche*, cit., 379.

