DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

I POSSIBILI EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, COST. SULLA DISCIPLINA DEL "TERZO SETTORE" (D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117). QUALE DESTINO PER LA LEGISLAZIONE STATALE?

LEONARDO BRUNETTI
(Avvocato cassazionista e Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università Cattolica di Milano)

Data di pubblicazione: 23 ottobre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, 21 giugno 2019.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Legislazione del "Terzo settore": l'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 117/2017. – 2. Cornice costituzionale: cenni agli artt. 2, 5, 117, co. 2, e 118, co. 4, Cost. e all'art. 5 Codice del Terzo settore. – 3. Iniziative ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.: le materie oggetto di (possibile) attribuzione alle Regioni e i (possibili) riflessi sulla disciplina statale. – 4. Abrogazione, cedevolezza o sopravvenuta incostituzionalità della disciplina statale? – 5. A mo' di conclusione: disciplina del Terzo settore come normativa in parte "suppletiva" e in parte afferente all'«ordinamento civile».

1. *Legislazione del "Terzo settore": l'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 117/2017*

Scrive Sant'Agostino, nelle sue *Confessiones*, di sapere «cos'è il tempo, ma quando me lo chiedono non so spiegarlo»: qualcosa di simile avviene quando si tenta di definire cosa sia il "Terzo settore", ed in cosa l'espressione si distingua da quelle similari, ma non coestensive[1], di "volontariato", "enti non profit", "Onlus", o simili: tutte dizioni che, pur rientrando nel concetto di "Terzo settore", non lo esauriscono.

Nel disciplinare gli enti del Terzo settore – col D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ss. mod. – il Legislatore ha, infatti, sentito la necessità di affiancare, ad una definizione soggettiva (art. 1), esemplificativa, ma tendenzialmente esaustiva, in base alla quale «[s]ono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni

[1] Basti, a riprova, la banale considerazione che le Associazioni di promozione sociale (APS) e le Organizzazioni di volontariato (OdV), pur essendo entrambe definibili come enti non profit del Terzo settore, hanno regimi giuridici, in particolare fiscali, parzialmente diversi: cfr., per tutti, S. BOFFANO, P. CELLA, *Enti non profit al bivio*, Milano 2019.

e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale», una seconda e cumulativa definizione finalistica (o funzionale).

«Gli enti del Terzo settore – dispone, infatti, il successivo art. 2 D.Lgs. n. 117/2017 – […] esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale [di cui all'art. 5: ndr.] per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale».

Lo stesso Titolo V del decreto disciplina, poi, «[p]articolari categorie di enti del Terzo settore»: così la rubrica del Titolo, quali le «organizzazioni di volontariato», le «associazioni di promozione sociale» e gli «enti filantropici».

Vi è, quindi, nel Legislatore, un intento di disciplinare uniformemente un fenomeno, nel rispetto della complessità e poliedricità dell'esistente, piuttosto che di "uniformare" la realtà ad un modello: ciò che si scontra, però, con la necessità di attuare – per così dire – una sorta di *reductio ad unitatem*, che si avverte, ad esempio, nell'istituzione del «Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore», in cui si prevede espressamente la trasmigrazione dei registri esistenti (art. 54).

Osservava, del resto, il compianto Giorgio Pastori, che gli enti del Terzo settore sono «figure che esprimono, come detto dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 300/2003, le "libertà sociali"[2] non essendo né pubbliche amministrazioni, né soggetti imprenditoriali. Sono tra amministrazione e mercato, espressione […] di una libertà attiva dei cittadini, singoli e associati, ovvero di una cittadinanza attiva, che anticipa, integra, promuove, sollecita

[2] Libertà che sono, a loro volta, espressione di un generale «principio di libertà sociale»: così Corte cost., sent. n. 50/1998.

le scelte e gli impegni dei pubblici poteri»[3]: in quanto tali, essi restano sostanzialmente atipici, ancorché ricondotti ad una disciplina unitaria.

Anche la Corte costituzionale ha ricordato, nella sentenza 25 settembre-12 ottobre 2018, n. 185, che «[s]iffate attività, con specifico riferimento al volontariato […] erano state già ricondotte da questa Corte all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost.»[4].

Gli enti del Terzo settore sono, perciò – o possono essere –, tanto proteiformi quanto molteplici[5] sono le medesime libertà sociali di cui essi sono diretta emanazione e concreta attuazione: l'espressione spontanea di una cittadinanza "socialmente" attiva, come aggiungerei alla dizione di Pastori, qualificando con un avverbio significativo, ma rispettoso del senso più profondo di tale locuzione, la forma di attività – appunto sociale – di cui egli scrive.

«*No man is an island*», si potrebbe chiosare, citando John Donne; l'uomo è, cioè, quel «πολιτικὸν ζῷον» di cui scrive Aristotele, che non può non essere "parte della società".

Anche in ragione della natura polimorfica del sottostante fenomeno, l'espressione "Terzo settore", seppur da tempo utilizzata nel linguaggio giuridico, tanto degli operatori del settore, quanto in quello scientifico e accademico – più specificamente: amministrativistico e pubblicistico –, è però, sostanzialmente, rimasta relegata, non senza alcune significative

---

[3] G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, 2014, 1783 ss., in particolare 1787.

[4] Cfr. Corte cost., sent. n. 185/2018, punto 7.2.1 del *Considerato in diritto*: per un commento della sentenza, cfr. A. SANTUARI, *La riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali*, in *www.aicoon.it*.

[5] Osservando il fenomeno dal punto di vista delle attività degli enti, la Corte costituzionale utilizza un'espressione molto simile alla nostra, scrivendo di «attività assai eterogenee»: cfr. *ivi*.

eccezioni[6], all'ambito sociologico, piuttosto che normativo-giuridico.

Solo nel luglio del 2017[7], con la disciplina organica del fenomeno, essa è entrata a far parte, a tutti gli effetti, del linguaggio formalmente utilizzato dal Legislatore.

Il D.Lgs. n. 117/2017, cit., ha, infatti, introdotto nell'ordinamento giuridico il «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (d'ora in poi, "Codice del Terzo settore", o semplicemente "Codice").

Non erano mancati precedenti tentativi di dettare discipline, anche regionali, le quali risentivano, però, dei limiti di una normativa atomistica, costruita sulla base delle differenti tipologie esistenti dei numerosi enti del settore.

Quanto alla disciplina adottata con legge ordinaria, si sarebbe tentati di osservare che (all'opposto di quel che ritiene il pensiero nominalista: *stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus*, nella frase "interpolata" di Umberto

---

[6] Scrivono, ad esempio, G. BARTOLI, V. MENEGATTI, C. RANIERI, *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 13 maggio 2016, che «[l]a legislazione italiana in materia di Terzo settore si è sviluppata dagli anni '80 attraverso l'emanazione di una serie di atti normativi volti a disciplinare singole tipologie di organizzazione. Questa tendenza ha determinato un panorama legislativo molto variegato e frammentato, in una pluralità di fonti»: *ivi*, 1.

[7] Per la precisione, già con la precedente L. 6 giugno 2016, n. 106, di «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale», il cui art. 1, co. 2, lett. *b*), prevedeva che il Governo provvedesse «al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20, c. 3 e 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni».

Eco[8]), mai come nel Terzo settore, si verifica che *nomina sunt consequentia rerum*: il Legislatore statale non ha, infatti, inteso fare strame della normativa precedente, seppur ancora parcellizzata in varie discipline, per l'appunto, particolari: ad esempio, L. n. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato; L. n. 381/1991 sulla cooperazione sociale; D.Lgs. n. 460/1997 di disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale; ancora, L. n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale; infine, L. n. 155/2006 sull'impresa sociale.

Anzi, intervenendo con una disciplina generale, egli ha, opportunamente, scelto di far salve le discipline specifiche (o speciali) già esistenti e, dunque, anche il diuturno dibattito che le ha riguardate, in quanto esse siano compatibili con il Codice.

L'art. 3, co. 1, Codice del Terzo settore prevede, infatti, che «[l]e disposizioni del […] Codice si applic[hino], ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare». La normativa generale si affianca, quindi, ma non necessariamente sostituisce quelle precedenti: «*a rose by any other name would smell as sweet*».

Fatta salva – dal co. 2 del medesimo articolo del Codice – l'applicabilità del codice civile, in quanto compatibile, il successivo co. 3 prevede, poi, che

---

[8] Si tratta – come noto – della conclusione del romanzo di U. ECO, *Il nome della rosa*, Milano 1980, in cui l'Autore sostituisce la parola "rosa" alla parola "Roma", che compare nella versione originale e, certamente, meno famosa della frase di Bernardo di Cluny (di tutt'altro significato), che visse nell'abbazia della Borgogna, intorno al 1050: cito il Libro I, 946-952, del *De Contemptu mundi*: «*Caesar et nudus es et prope nullus es; O ferus ille! Nunc ubi Marius atque Fabricius, inscius auri? Mors ubi nobilis et memorabilis actio Pauli? Diva Philippica vox ubi coelica nunc Ciceronis? Pax ubi civibus atque rebellibus ira Catonis? Nunc ubi Regulus aut ubi Romulus aut ubi Remus? Stat Roma pristina nomine, nomina nuda tenemus*».

«le disposizioni del Codice [del Terzo settore: ndr.] non si applic[hino, invece,] agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153», ossia le fondazioni di origine bancaria (con la sola eccezione delle previsioni del Capo II del Titolo VIII).

2. *Cornice costituzionale: cenni agli artt. 2, 5, 117, co. 2, e 118, co. 4, Cost. e all'art. 5 Codice del Terzo settore*

Ora, sebbene il preambolo del decreto che ha adottato il Codice del Terzo settore menzioni il solo art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost.[9] – ma, anche, si noti *per incidens*, «la mancata intesa in sede di Conferenza unificata» –, l'art. 118 Cost. viene, però, richiamato nel testo del Codice, già all'art. 1.

Esso dispone che «[a]l fine di sostenere l'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*, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore»[10].

Non potrebbe, del resto, essere diversamente, atteso che il Terzo settore trova, se non la sua "ragione d'essere" – poiché il fenomeno è indipendente, in fondo, dalla norma, la quale è cornice, ma non causa de – la sua piena

[9] Cioè «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», da intendersi come riferimento all'ordinamento civile, il quale è oggetto di una competenza statale esclusiva – seppur esista, notoriamente, un ambito di possibile intervento delle Regioni, in materia di c.d. "diritto privato regionale": cfr. la nota 31.

[10] Il corsivo è mio.

legittimazione costituzionale nel riconoscimento (che è, anzi, un *favor*) costituzionale per la sussidiarietà orizzontale, prevista all'art. 118, co. 4. Quasi a fare da contrappunto all'art. 2 Cost., ed al suo fondamentale richiamo alle «formazioni sociali ove si svolge la [...] personalità» dell'uomo, l'art. 5 Cost. – per parte della dottrina, «norma fondamentalissima»[11] – prevede, infatti, che la Repubblica si informi alle «esigenze dell'autonomia»[12].

Ciò premesso, il problema che intendo esaminare è il seguente: la disciplina del Terzo settore investe le «*Attività di interesse generale*» – così la rubrica dell'art. 5 Codice – «svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio [...] aventi ad oggetto» (una de) le attività elencate alle lett. da a) a z), dell'art. 5, co. 1, Codice del Terzo settore. Svariate di queste «attività»[13] – oggi competenza legislativa esclusiva statale, oppure

---

[11] Così R. CALVANO, *L'art. 5, tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano. Recensione a "Costituzione italiana: Art. 5" di Sandro Staiano (Carocci, 2017, Roma)*, in *www.federalismi.it*, 9 maggio 2018, in particolare 2.

[12] Sul principio autonomistico dell'art. 5, cfr., almeno, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006; S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art 5*, Roma 2017; G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018.

[13] In particolare e tra le altre, per quanto interessa in questa sede: «b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al D.P.C.M. 14 febbraio 2001, pubblicato nella G.U. n. 129 del 6 giugno 2001 [...]; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della L. 28 marzo 2003, n. 53 [...], nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; [...] g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; [...] l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo,

concorrente – sembrerebbero, però, rientrare in materie oggetto della richiesta, *ex* art. 116, co. 3, Cost., di attribuzione del titolo di competenza alla legislazione – potenzialmente residuale (ovvero nominata ed "esclusiva", nel senso che meglio si dirà in seguito) – di alcune Regioni italiane: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto[14].

Anzi, come vedremo nel paragrafo successivo, ciò appare addirittura certo in almeno due casi: "Istruzione" e "Sanità".

Quale sarà (*recte*: sarebbe), allora, il destino della disciplina del Codice del Terzo settore una volta che il titolo di competenza legislativa sia (*recte*: fosse)

---

alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; […] q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008 […], nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi».

[14] Il Presidente della Giunta regionale campana ha annunciato l'intenzione della Regione Campania – ultima tra le Regioni italiane attivatesi – di richiedere maggiori competenze legislative, iniziando il procedimento *ex* art. 116, co. 3, Cost. L'unico atto formale è rappresentato, ad oggi, dall'approvazione, il 30 gennaio 2018, di una mozione del Consiglio regionale e di un successivo ordine del giorno sul "Regionalismo differenziato", del 5 febbraio 2019, che impegnano il Presidente ad «intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla regione Campania, ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.», individuando le materie per le quali attivare la trattativa col Governo. Simili mozioni consiliari sono state approvate, anche, da altre Regioni: Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: sul punto, cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla metà: quali le questioni ancora aperte?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, in particolare, nota 1; nonché A.M. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in questa *Rivista*, 2/2019; e, ancora, SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier 104, febbraio 2019.

divenuto regionale, e non più statale?

In particolare, le più recenti "intese" tra il Governo e le Regioni che – ad oggi – hanno formalmente iniziato la procedura *ex* art. 116, co. 3, Cost. – cioè, appunto, le tre più sopra cit. – contengono soltanto l'indicazione delle materie che le varie Regioni rivendicano alla propria autonomia[15]: i precedenti "accordi preliminari" apparivano, invece, ben più dettagliati e specifici.

I distinti accordi conclusi con tali Regioni differivano, sostanzialmente, in ragione del fatto che l'art. 6 degli (altrimenti identici) accordi preliminari identificava l'oggetto dello specifico conferimento, alla singola Regione, delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, co. 3), sia amministrativa sia legislativa, mediante rinvio alle «materie indicate negli allegati» (art. 6, cit.), che erano, invece, tra loro differenti.

Ora, tra le attività di interesse generale normate dalla disciplina generale statale – ai sensi dell'art. 5 Codice del Terzo settore –, rientranti nelle materie oggetto di una possibile attribuzione alla competenza legislativa delle Regioni richiedenti – tanto in base agli accordi quanto alle intese di cui sopra – sono, sicuramente, ricomprese almeno le due seguenti: «b) interventi e prestazioni sanitarie»; «g) formazione universitaria e post-universitaria» (art. 5, cit.).

In base alle più recenti intese col Governo, tutte e tre le Regioni richiedono, infatti, ulteriori competenze in materia di «istruzione», anche di tipo universitario, «norme generali sull'istruzione», «ricerca scientifica» e «tutela della salute».

Quanto ai precedenti accordi preliminari: in materia di sanità, gli artt. 2 e 3 Allegato Salute all'accordo con l'Emilia-Romagna prevedevano che venissero attribuite alla Regione – rispettivamente «[n]el rispetto dei vincoli di bilancio» e «[n]el rispetto dei livelli essenziali di assistenza e dei vincoli di

[15] Sul punto, per tutti, cfr. le osservazioni critiche di R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019 (anche in *www.lacostituzione.info*).

bilancio» – un'autonomia maggiore «in materia di accesso alle scuole di specializzazione» (art. 2, co. 1) e «nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione», che la Regione assicurava di applicare soltanto ai residenti (art. 3, co. 1 e 2).

Simili, ma non identiche disposizioni si trovano, anche, negli accordi con le Regioni Lombardia e Veneto, che differiscono in parte, prevedendo – l'accordo con la prima – che la Lombardia ottenga una maggiore autonomia, oltre che in materia di accesso alle scuole di specializzazione, anche in materia di «determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale» (art. 2, co. 1), ovvero – l'accordo con la seconda – che «[n]el rispetto dei vincoli di bilancio e dei livelli essenziali di assistenza è attribuita alla Regione una maggiore autonomia in materia di gestione del personale del Servizio Sanitario Regionale [del Veneto], compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale».

In modo particolarmente significativo, l'art. 4 Allegato Salute, all'accordo preliminare con la Regione Emilia-Romagna, dispone che *«[a]lla Regione [sia] attribuita una maggiore autonomia, in coerenza con le proprie esigenze specifiche, in ordine alla definizione del sistema di governance delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, nel rispetto dei livelli di assistenza e al fine di garantire un assetto organizzativo efficiente della rete ospedaliera e dei servizi territoriali e di supporto, nonché delle relative forme di integrazione, anche in tema di modalità di erogazione*».

Non meno significativamente, il successivo art. 5 prevede, invece, che «nell'adottare eventuali decisioni basate sull'equivalenza terapeutica tra medicinali contenenti differenti principi attivi, qualora l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) non intervenga con motivate e documentate valutazioni, ai sensi dell'art. 15, comma 11-*ter* del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n 135, [la Regione] può sottoporre all'AIFA un documento recante valutazioni tecnico-scientifiche concernente l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci».

In tema di formazione universitaria, l'art. 4 Allegato Istruzione all'accordo medesimo prevede, poi, che «[n]el rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e in coerenza con la programmazione delle Università […] alla Regione è attribuita la competenza a programmare, d'intesa con la Conferenza Regione Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari, per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi, di studio universitari e della disciplina giuridica dei docenti universitari».

Il successivo art. 6 del medesimo allegato dispone, poi, che «[s]pettano alla Regione: a) la costituzione di un Fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie», nonché «[...] c) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario, al fine di rendere disponibili in modo stabile incentivi economici e servizi integrati».

Con formulazione simile, l'art. 6 Allegato Istruzione dell'accordo con la Lombardia prevede, invece, che «[s]pettano alla Regione: a) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Scolastico; b) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario, al fine di rendere disponibile in modo stabile incentivi economici e servizi integrati».

Concentreremo, perciò, la nostra attenzione su tali attività del Terzo settore, in quanto certamente rientranti nelle materie oggetto di accordo Stato-Regioni, *ex* art. 116, co. 3: ciò senza, però, escludere l'esistenza di altri possibili ambiti di interferenza.

Di qui il quesito – che ci porremo, con maggior dettaglio, nel prossimo paragrafo – in merito a quale potrebbe essere la sorte della disciplina statale del Terzo settore, nel caso di esito positivo dell'*iter* costituzionale, cioè a seguito dell'entrata in vigore della (eventuale) legge di recepimento[16] dell'intesa tra Stato e Regioni, *ex* art. 116, co. 3.

[16] Approvata dalle Camere, come prescrive il terzo comma dell'art. 116, «a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

3. *Iniziative ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.: le materie oggetto di (possibile) attribuzione alle Regioni e i (possibili) riflessi sulla disciplina statale*

In caso di positiva conclusione di tale procedimento, infatti, il quale può investire tutte le competenze concorrenti, *ex* art. 117 Cost., ed alcune competenze statali esclusive – enumerate all'art. 116, co. 3 – non si può *a priori* escludere né la mera implementazione delle competenze della Regione, nel caso di competenze già concorrenti, così come il passaggio alle competenze concorrenti di quelle esclusive statali; né tanto meno il passaggio alla competenza, per così dire, "esclusiva" (piuttosto che "residuale": si tratterebbe, infatti, di competenze espresse e nominate della Regione), delle competenze attualmente concorrenti, o esclusive dello Stato. In breve, l'afferenza finale delle materie alle competenze concorrenti distingue le prime due ipotesi dalle seconde, in cui la competenza verrebbe attribuita alla Regione.

Rispetto alle prime, si avrebbe un fenomeno in tutto simile a quello successivo all'approvazione del (nuovo) Titolo V della Costituzione, che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale[17], nonché, da ultimo, anche il Legislatore, prevedendo un'espressa "clausola di cedevolezza"[18], hanno ricondotto al fenomeno delle "norme cedevoli"[19], «ossia alla regola per cui le

[17] In particolare, con la sent. n. 303/2003.

[18] Cfr. artt. 11, co. 8, e 16, co. 3, L. 4 febbraio 2005, n. 11.

[19] Sulle quali, cfr. M. MASSA, *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli 2006, 439 ss.; nonché A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano 2008.

norme legislative di dettaglio emanate dallo Stato nelle materie di competenza regionale sostituiscono quelle regionali in vigore e cedono, in seguito, di fronte alle nuove leggi regionali»[20].

Rispetto alle seconde, invece, il fenomeno presenterebbe un carattere diverso: le nuove competenze legislative acquisite alla Regione, in base alla legge statale di autonomia, diverrebbero, infatti, di sola pertinenza della potestà normativa regionale. Di conseguenza, la possibile interferenza con la competenza statale si avrebbe – in tal caso –, non tra una disciplina "di principio" e una "di dettaglio" – come nel caso delle competenze concorrenti –, bensì tra due titoli di competenza, sostanzialmente, esclusivi: statale, l'uno, e regionale, l'altro.

In altri termini, seppure per tali competenze rimanga fermo quanto autorevolmente affermato in relazione alle competenze "residuali", e cioè che su di esse «sono comunque destinati ad operare tutti i limiti alla potestà regionale derivanti [dalle] competenze esclusive dello Stato»[21] idonee a condizionarne l'esercizio, si può, invece, dubitare che sia appropriato riferirsi ad esse come a competenze "residuali", in quanto (anch'esse) espresse e nominate, al pari delle competenze "esclusive" statali.

Ora, il problema che si intende, di seguito, esaminare è quello degli effetti dell'entrata in vigore dell'eventuale legge di recepimento dell'intesa tra Stato e Regioni, *ex* art. 116, co. 3, Cost., sulla disciplina statale del Terzo settore – oggetto di una competenza esclusiva dello Stato –, e delle eventuali

---

[20] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino 2018, in particolare 404. In breve, la "cedevolezza" delle norme «comporta, come conseguenza, il ricorso alla […] "disapplicazione" ed alla corrispondente applicazione della norma successiva quando il criterio gerarchico non può essere ragionevolmente applicato»: cfr. A.M. CECERE, *La cedevolezza da eccezione a regola: strumento di risoluzione di antinomie dopo la riforma del Titolo V*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 maggio 2003.

[21] P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2018, 398.

interferenze con le competenze regionali, in ipotesi, acquisite da parte della Regione, poiché, come si è detto, svariate "attività" svolte dagli enti del Terzo settore disciplinati dal Codice intervengono in materie che potrebbero divenire *tout court* di competenza regionale.

S'impone, evidentemente, di svolgere alcune brevi considerazioni sui procedimenti in essere, ai sensi del terzo comma dell'art. 116.

Come anticipato[22], soltanto tre sono le Regioni italiane che, ad oggi, si sono fatte promotrici dell'iniziativa *ex* art. 116, co. 3: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Non interessa, in questa sede, entrare nel dettaglio delle distinte ipotesi (*recte*: accordi e intese) delle Regioni che hanno attivato la suddetta procedura costituzionale, quanto, piuttosto, considerare le materie in cui le varie Regioni promotrici dell'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. rivendicano una competenza legislativa "esclusiva" – nel senso più sopra chiarito –, in materie, in precedenza, oggetto di competenza concorrente con lo Stato: ad oggi, tutte e tre le Regioni richiedono competenze nelle materie che concernono le «attività di interesse generale», più sopra, esemplificativamente, indicate alle lett. *b*) e *g*): in breve, aspetti di «Istruzione» e «Sanità», oggetto di uno specifico allegato all'accordo preliminare, ovvero della materia prevista nell'intesa col Governo.

Riteniamo, quindi, dimostrato che la disciplina del Terzo settore investa, anche, ma non solo, materie oggetto di (futura) devoluzione alle Regioni, *ex* art. 116, co. 3.

Non escludiamo che altre materie rivendicate e attribuite alla competenza regionale possano interferire con le attività di interesse generale degli enti del Terzo settore disciplinate dal Codice, ma – non avendo il presente intervento alcuna pretesa di esaustività nel trattare l'argomento – riteniamo sufficiente l'indicazione di almeno alcuni settori, in cui il problema dell'interferenza tra

[22] Cfr. par. 2, nota 14.

le "attività" disciplinate dal Codice e le materie legislative oggetto del (potenziale) passaggio alla competenza regionale si dia per certo, per giustificare le riflessioni che seguono, in merito alle possibili soluzioni del problema indicato.

Parrebbe che le soluzioni astrattamente ipotizzabili fossero le seguenti: abrogazione della disciplina generale dettata con legge statale, da parte della legge di autonomia; prevalenza della fonte normativa speciale di disciplina della materia; sopravvenuta illegittimità costituzionale della legge ordinaria; cedevolezza della legislazione statale, da tenere distinta dalla "suppletività" – di cui diremo nel successivo par. 4 –, rispetto a quella regionale; prevalenza della normativa generale, in quanto oggetto di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, o quale materia c.d. trasversale (ad esempio: «ordinamento civile» *ex* art. 117, co. 2, lett. l; ovvero «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*). Queste le ipotesi formulabili.

Quanto, invece, al diritto positivo, l'art. 7 delle attuali intese, nella formulazione comune alle tre Regioni di cui sopra (l'intesa con l'Emilia-Romagna prevede, invero, due ulteriori commi), così dispone: «1. Le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione […] fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. 2. La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione […] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza. 3. In osservanza del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale».

Tale articolo non sembra, però, soddisfare – né *ex se* risolvere – le tante

questioni teoriche aperte, che il processo stesso di conferimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni pone: si ritiene, perciò, maggiormente proficuo un approccio teorico al problema, sia perché la formulazione della norma (art. 7) potrebbe non essere confermata nelle definitive leggi di autonomia, sia perché la formulazione attuale dell'articolo prevede bensì le modalità di adozione, ma – ovviamente – non lo specifico oggetto delle leggi regionali, le quali, in ogni caso, una volta individuate le disposizioni statali che diverranno "inefficaci" a seguito della loro entrata in vigore, dovranno essere comunicate al Ministero, anteriormente alla loro definitiva approvazione, potendosi ragionevolmente prevedere ipotesi di conflittualità in tale sede, ovvero successivamente.

Esaminiamo, allora, le varie ipotesi di cui sopra, una ad una.

4. *Abrogazione, cedevolezza o sopravvenuta incostituzionalità della disciplina statale?*

Al netto, quindi, della disposizione dell'art. 7, cit., che prevede la cessazione dell'efficacia della norma statale «nella Regione», solo dopo l'adozione della legge regionale, mi parrerebbe, in ogni caso, da escludere che la disciplina del Codice del Terzo settore, dettata con legge ordinaria, possa ritenersi abrogata, anche solo in parte, dalla legge statale di recepimento delle intese con le singole Regioni.

Come chiariva, infatti, Andrea Morrone, già nel 2007, norme quali l'attuale art. 116, co. 3, «più che violazioni della rigidità costituzionale, rappresentano casi di autorizzazione da parte della stessa Costituzione di deroghe puntuali a disposizioni di rango costituzionale. Detto in altri termini: siamo in presenza di prescrizioni cedevoli, per espressa previsione della Costituzione, modificabili con norme poste da atti fonte di diverso rango

giuridico»[23].

La legge statale di recepimento dell'intesa tra Stato e Regione interviene, quindi, sulla norma di rango costituzionale attributiva delle competenze legislative, rispetto alla quale risulta derogatoria (piuttosto che speciale), istituendo uno specifico titolo di competenza regionale, in deroga al normale riparto delle competenze *ex* art. 117 Cost.

Le Regioni acquisiscono, quindi, un nuovo titolo di competenza a dettare – in ipotesi – la disciplina della materia, ma questo non rende le leggi statali incompatibili con una fonte legislativa statale superiore (la legge di autonomia), bensì sfornite di una copertura di rango costituzionale. Esse diverranno, perciò, potenzialmente incostituzionali, per contrarietà all'art. 116 e alla legge statale di recepimento dell'intesa, quale norma interposta, ma non saranno implicitamente abrogate, nemmeno *in parte qua*, dalla legge di autonomia (o dalla successiva legge regionale applicativa).

La normativa generale del Terzo settore, dettata con legge statale ordinaria, e la legge statale di recepimento dell'intesa non sono, cioè, in un rapporto propriamente gerarchico – ancorché la seconda sia fonte atipica e rinforzata[24] –, bensì di competenza: ciò esclude, di per sé, anche il ricorso ai criteri (non solo gerarchico, ma anche) di specialità e cronologico.

Come osserva, ancora, Morrone: «[c]on l'art. 116 [co. 3] Cost., la sfera dell'autonomia regionale viene ad arricchirsi sul piano delle fonti normative […] l'assetto delle attribuzioni legislative troverà regolamentazione sia nell'art. 117 Cost., sia nelle leggi di autonomia adottate sulla base dell'art.

---

[23] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 139-190, in particolare 147-148.

[24] N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001; nello stesso senso, F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 11.

116 Cost.»[25], ancorché le seconde non siano leggi costituzionali.

Se così è, ci si dovrà chiedere se la normativa regionale adottata sulla base della legge di autonomia (cioè delle nuove competenze nominate regionali) abbia un effetto caducatorio della disciplina statale: in altri termini, se la disciplina dettata con legge ordinaria (il Codice) sia "cedevole" rispetto alla legge regionale. La risposta – al netto degli ampi margini di discrezionalità attuativa dell'intesa – è più complessa (ed incerta) di quanto possa apparire *prima facie*, dalla mera lettura dell'art. 7, cit.

In primo luogo, infatti, si deve osservare che il passaggio di competenze alla Regione, che «dovrebbe determinare un potenziamento della potestà legislativa concorrente delle Regioni e l'acquisizione della disciplina della materia nel caso delle competenze esclusive [dello Stato]»[26], implementerebbe – di massima – tanto le competenze concorrenti, quanto le competenze che diverrebbero – in ipotesi – esclusivamente regionali, nelle quali ultime non si giustificherebbe più una legislazione statale di principio: come osserva Luisa Torchia, infatti, – almeno teoricamente – la «differenza fra i due tipi di potestà legislativa regionale [concorrente e residuale: ndr.] sta proprio in questo: che mentre nelle materie di legislazione concorrente la Regione deve muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale, nelle materie di cui all'art.117, co. 4, la potestà legislativa regionale si può estendere anche alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia

[25] A. MORRONE, *op. cit.*, 148.

[26] Così S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Audizione del 29 novembre 2017, in *Issifra.cnr.it*.

necessità»[27].

Ciò significa, altresì, che il richiamo al principio di sussidiarietà sarebbe improprio, nel caso di competenze regionali non oggetto di una competenza concorrente con lo Stato, il quale non necessariamente potrebbe continuare a normare con la tecnica delle "normative cedevoli".

In secondo luogo, è innegabile che dovrebbe, comunque, essere fatto salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e, più in generale, delle competenze statali esclusive o trasversali.

È, quindi, significativo che solo due delle tre le proposte regionali di autonomia (in particolare quelle dell'Emilia-Romagna e della Lombardia) facciano, espressamente, salvo il rispetto dei LEA-Livelli essenziali di assistenza, mentre il Veneto si preoccupi, invece, di prescrivere che «in tutti i casi in cui disposizioni di legge prevedano atti o provvedimenti attuativi statali e questi non siano emanati, [la Regione] può adottare atti o provvedimenti efficaci per il territorio regionale»[28].

Ora, con riferimento alla disciplina del Terzo settore, vanno tenuti in considerazione due specifici fattori, i quali conseguono – per così dire: "in positivo" e "in negativo" – dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

Innanzitutto, la Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi in un recente passato sulla legittimità degli artt. 61, co. 1, 62, co. 7, 64, 65 e 72, Codice del Terzo settore, ha definito il Terzo settore una «non-materia», ascrivendone – in positivo – la disciplina dei soggetti (e, limitatamente, ad

---

[27] L. TORCHIA, *Intervento al Convegno del 31 gennaio 2002, Luiss, Roma*, in *Rivista AIC*, in cui si riproducono, con poche variazioni, alcuni paragrafi tratti da ID., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2002.

[28] Cfr., sul punto, le osservazioni di E. JORIO, E. CATERINI, *Regionalismo differenziato. Nasceranno delle "super" autonomie? Il caso della sanità*, in *www.quotidianosanità.it*, 8 febbraio 2019.

essi) all'«ordinamento civile»[29].

Ritengono, infatti, i giudici di palazzo della Consulta – sent. n. 185/2018, cit. – essere «innegabile che i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'"ordinamento civile"»[30].

Ciò, di per sé, giustifica il permanere della disciplina statale del settore con legge ordinaria, ma non esclude la possibilità che *singole o plurime norme* della stessa disciplina possano divenire costituzionalmente illegittime, oppure "cedere" di fronte alla sopravvenuta disciplina regionale.

Da un lato, infatti, anche le Regioni possono normare in materia di "diritto privato" (*recte*: ordinamento civile), purché ciò sia giustificato da un titolo di competenza proprio[31]; dall'altro, seppure la disciplina degli enti del Terzo settore afferisca all'ordinamento civile, non così quella delle loro "attività": ciò appare implicito – nel senso più sopra definito "negativo" – nella giurisprudenza del giudice delle leggi cit., la quale espressamente

---

[29] Sent. n. 185/2018, cit. alla nota 4: scrivono, infatti, i giudici costituzionali – al punto 7.2.1 del *Considerato in diritto* – che «[l]a relativa disciplina […] sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale».

[30] Punto 7.2.1 del *Considerato in diritto*.

[31] Sul punto, mi permetto di rinviare al mio L. BRUNETTI, *Le avventure del diritto privato regionale: nuovi spiragli per l'ordinamento civile?*, in *Giur. cost.*, 2009, 4792 ss.; nonché all'imprescindibile contributo di E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; ma cfr., anche, V. ROPPO, *Diritto privato regionale*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, 11 ss.; A.M. BENEDETTI, *Il Diritto privato delle Regioni*, Bologna 2008; S. GIOVA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale*, Napoli 2008; nonché, S. MORELLI, *Edilizia e urbanistica. La proprietà edilizia nella dialettica tra formante statale e formate regionale*, in *Giur. it.*, 2018, 1575 ss.

riferisce la competenza esclusiva statale soltanto alla «conformazione», «organizzazione» e alle «regole essenziali di correlazione con le autorità», di tali soggetti.

Ciò detto, non si può, però, escludere che la disciplina delle varie attività del Terzo settore possa, in parte, ricondursi ad altra competenza legislativa statale, parimenti esclusiva o trasversale, ovvero, seppure per altri profili, ancora all'ordinamento civile.

Così è, ad esempio, per gli specifici profili attinenti ai rapporti del Terzo settore con la disciplina degli appalti, prevista dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 («Codice degli appalti»): normativa – quest'ultima – che l'art. 2 del decreto cit. dichiara essere adottata nell'esercizio della competenza esclusiva statale, in materia non solo di ordinamento civile, bensì anche di tutela della concorrenza e delle altre materie a cui sia riconducibile lo specifico contratto.

Si pensi agli «appalti riservati», *ex* art. 112 Codice degli appalti; agli appalti di servizi sociali, *ex* artt. 140 e ss.; agli «interventi di sussidiarietà orizzontale», *ex* art. 189, rispetto ai quali gli stessi artt. da 55 a 57 Codice del Terzo settore[32] pongono in essere una disciplina, in parte, derogatoria di quella (del Codice) degli appalti.

[32] Gli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore prevedono, rispettivamente, un sistema di «Coinvolgimento degli enti del Terzo settore», basato sulla co-programmazione o co-progettazione; la possibilità per le pubbliche amministrazioni di accedere a «Convenzioni», qualora più favorevoli rispetto al ricorso al mercato; la possibilità che il «Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza» possa essere affidato in convenzione, in via del tutto prioritaria, alle organizzazioni di volontariato.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

5. *A mo' di conclusione: disciplina del Terzo settore come normativa in parte "suppletiva" e in parte afferente all'«ordinamento civile»*

Mi pare, insomma, che il complesso fenomeno che si verrà a determinare con la definitiva approvazione dell'autonomia differenziata di alcune Regioni, rappresenti un *quid novi* per il diritto costituzionale italiano, sotto molteplici profili, tanto da poter giustificare il confronto con quanto avviene in altri ordinamenti similari.

Il fenomeno non è dissimile – a mio modesto avviso – da quello previsto all'art. 149 Costituzione spagnola, seppur esso ne differisca per il fatto che la clausola del terzo comma di tale articolo prevede espressamente, a differenza del nostro ordinamento, la "suppletività" della legge statale: concetto, come meglio dirò, non dissimile da quello di "cedevolezza"[33].

L'art. 149 cit., infatti, dopo aver disciplinato le materie di competenza esclusiva dello Stato, dispone – al co. 3 – che «[l]e materie non espressamente attribuite allo Stato da questa Costituzione potranno competere alle Comunità autonome in virtù dei rispettivi statuti. La competenza per materie non contemplate dagli statuti autonomistici spetterà allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità autonome per tutto quanto non ricada sotto l'esclusiva competenza di queste. Il diritto statale sarà, in ogni caso, *suppletivo* di quello delle Comunità autonome»[34].

In tale ordinamento, quindi, «la suppletività non comporta l'automatica applicazione della norma statale in caso di lacune del diritto delle Comunità autonome: essa, in altre parole, non istituisce un autonomo titolo di competenza del diritto statale, ma implica, al contrario, che lo Stato debba rispettare le competenze delle Comunità autonome che, a loro volta,

[33] Cfr. nota 37.

[34] Il corsivo è mio.

includono la facoltà di non intervenire a regolare una determinata materia»[35].

Ora, poiché la Costituzione spagnola non prevede la sussidiarietà verticale – principio ritenuto, anzi, «incompatibile con la specifica formulazione del decentramento territoriale in Spagna»[36] – piuttosto che di sussidiarietà, si parla di "suppletività" della disciplina statale.

Tale concetto mi pare appropriato, *mutata mutandis*, anche per l'ordinamento italiano nel caso della maggiore autonomia concessa, previa intesa e con legge statale, alle Regioni richiedenti, ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

Se la Costituzione italiana facoltizza un'intesa con le Regioni, al fine di attribuire loro ulteriori competenze legislative (*rectius*: forme e condizioni particolari di autonomia) rispetto alle materie del terzo comma dell'art. 117 – che, in seguito, la legge statale sostanzialmente recepisce –, sarà, poi, la legge regionale ad attualizzare e concretizzare tale facoltà, dandole il reale contenuto normativo desiderato.

Normativa che interverrà in una sfera di competenza sottratta allo Stato, e definitivamente acquisita alla Regione: la legislazione statale si potrà, allora, definire "suppletiva", piuttosto che "cedevole" (ma di «norme suppletive statali in materia di legislazione concorrente» e di «disciplina statale di carattere suppletivo» scrive la stessa Corte costituzionale[37]: i due termini sono, quindi, sinonimi), nel senso che, in primo luogo, la normativa regionale non interverrà – è il caso del Terzo settore – in un ambito di competenza necessariamente concorrente, in cui sussista, ovvero debba sussistere una previa disciplina statale di principio; in secondo luogo, nel

[35] Così F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia, nella prospettiva europea*, in *www.astridonline.it*, ed anche *www.amministrazioneincammino.it*, 19.

[36] *Ivi*, 16.

[37] Sent. n. 303/2003, cit.: punto 16 del *Considerato in diritto*.

senso che la legislazione statale, ancorché preesistente, non sarà destinata ad essere sostituita da quella regionale, laddove essa intervenga in una sfera di competenza esclusiva dello Stato: ad esempio, la disciplina dei profili del Terzo settore afferenti all'ordinamento civile. Essa sarà, invece, recessiva, nella misura in cui la competenza legislativa esercitata sia divenuta regionale (e non concorrente): appare, poi, dubbio che lo Stato possa ulteriormente intervenire con norme cedevoli, nelle materie, oramai, sottratte *tout court* alla sua competenza.

Potrà, però, certamente permanere la disciplina di legge ordinaria, applicabile ove non lo sia quella regionale, negli spazi occupati dalla normativa generale (il Codice del Terzo settore), nelle materie di competenza legislativa statale: nel nostro caso, l'ordinamento civile.

A ciò si aggiunga che la disciplina codicistica del Terzo settore, attualmente in vigore, pone in essere una serie di rinvii – per così dire, *ante litteram* – alle discipline "specifiche" di particolari ambiti del settore stesso.

Abbiamo visto, infatti, come l'art. 3, co. 1, Codice preveda, già oggi – seppur in virtù del principio di specialità –, l'applicazione delle disposizioni codicistiche «ove non derogate ed in quanto compatibili», anche a tutti gli enti del Terzo settore che abbiano una disciplina particolare. Il riferimento, che è, oggi, da intendere primariamente alla legge ordinaria, andrebbe, invece, riferito – subordinatamente all'adozione delle leggi di autonomia per le varie Regioni, e rivalutando l'inciso «in quanto compatibili» in riferimento alle competenze di queste ultime (nonché l'art. 7 delle intese) – alla legge regionale.

Risulterebbe, cioè, invertito il rapporto tra le due fonti, nel senso che – utilizzando la bella espressione, seppur non recente, di Luca Antonini[38] – la

[38] L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in *www.rivistaaic.it*, 15 aprile 2002: ciò, sebbene l'espressione sia riferita, nel testo originale, al concorso di legge ordinaria e regionale, in caso di competenze concorrenti.

fonte normativa regionale «risulterebbe collocata in un regime "privilegiato"»[39], rispetto alla legge statale, la quale opererebbe soltanto in una funzione meramente suppletiva della legge regionale.

[39] L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, 2.