DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

# LA "SFIDA" DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA: UNA NUOVA FORMA DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA?

**SIMONE FREGA**
(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico,
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)

Data di pubblicazione: 3 luglio 2025

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

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SIMONE FREGA*

# La "sfida" dell'amministrazione condivisa: una nuova forma di democrazia partecipativa?

**Abstract (It.)**: *il contributo affronta il tema dell'amministrazione condivisa, ripercorrendo le origini dell'affermazione dell'istituto. Dopo aver esaminato le principali novità introdotte dal d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), il riconoscimento operato dalla sent. n. 131/2020 della Corte cost. ed il ruolo degli enti pubblici e quelli del Terzo settore, analizza gli ultimi interventi legislativi regionali volti a favorire i corpi intermedi e gli spazi di amministrazione condivisa. Particolare attenzione è rivolta al rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa.*

**Abstract (En.)**: *the contribution addresses the issue of shared administration, tracing the origins of its emergence. After examining the main innovations introduced by Legislative Decree No. 117/2017 (Third Sector Code), the recognition made by Constitutional Court Sentence No. 131/2020 and the role of public bodies and those of the Third Sector, it analyses the latest regional legislative interventions aimed at fostering intermediate bodies and spaces of shared administration. Particular attention is paid to the relationship between participatory democracy and representative democracy.*

**Parole chiave**: *amministrazione condivisa, Corte costituzionale, legislazione regionale, democrazia partecipativa, democrazia rappresentativa.*

**Keywords**: *shared administration, constitutional Court, regional legislation, participatory democracy, representative democracy.*

---

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'origine dell'amministrazione condivisa… un riconoscimento che viene da lontano. – 3. I soggetti dell'amministrazione condivisa. – 4. Gli interventi regionali sull'amministrazione condivisa: la legislazione approvata a seguito dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore. – 5. Una conclusione sulle sfide alla democrazia rappresentativa.

## 1. *Premessa*

Con l'introduzione del Codice del Terzo settore, ossia il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, si è avviato un percorso che ha favorito l'innestarsi di un cambiamento epocale nel pensare, programmare e progettare le politiche pubbliche, soprattutto a livello locale.

La finalità perseguita dal legislatore e, successivamente, suffragata dalla Corte costituzionale (con la sent. n. 131 del 2020[1]) è stata quella di introdurre una nuova modalità di gestione delle politiche pubbliche, in cui Pubblica Amministrazione e Terzo settore, come si vedrà, divengono co-responsabili della programmazione e progettazione. Peraltro, Gregorio Arena già nel 1997 sosteneva la necessità dell'affermarsi di un'amministrazione condivisa, ossia un modello di co-amministrazione «fondato sulla collaborazione fra

---

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] A commento di tale decisione si vedano, tra gli altri, i seguenti contributi: F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. fond.* (*www.dirittifondamentali.it*), 3/2020, 1-22; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum* di *Quad. cost.* (*www.forumcostituzionale.it*), 3/2020, 49-60; L. GORI, *Riflessioni sui limiti costituzionali alle misure promozionali del Terzo settore*, in *Giur. cost.*, 6/2020, 3017 ss.

amministrazione e cittadini», ritenendo che lo stesso potesse (e possa) «consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli […] operanti» che si basano sulla separazione tra amministrazione e cittadini[2].

Il riconoscimento dell'amministrazione condivisa, ossia la partecipazione del Terzo settore (insieme alla Pubblica Amministrazione) all'individuazione dei bisogni e alla programmazione e progettazione degli interventi, ha comportato un cambio di paradigma: nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale (e nella sua effettiva attuazione), le attività di interesse pubblico dovrebbero essere individuate dal soggetto pubblico insieme al soggetto privato che si è costituito in un ente del Terzo settore[3].

In particolare, tale previsione comporta che, oltre a condividere l'individuazione dei bisogni e della strada da perseguire, Pubblica Amministrazione e Terzo settore condividano la responsabilità di realizzare quelle attività di interesse generale che hanno l'obiettivo di rispondere alle esigenze manifestate (espressamente o tacitamente) dalla comunità: si è affermato un modello (di amministrazione condivisa) in cui, in base al dovere di solidarietà[4], al principio di sussidiarietà orizzontale[5] e al principio di partecipazione dei

---

[2] G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118/1997, 29-65, spec. 29.

[3] Infatti, l'amministrazione condivisa «rappresenta un'altra applicazione del cambiamento di metodo» in quanto l'«interesse pubblico non è più, secondo l'approccio tipico del paradigma hobbesiano, monopolio esclusivo dell'istituzione pubblica in senso stretto»: L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 155-170, spec. 158.

[4] Cfr. art. 2 Cost.

[5] Cfr. Art. 118, u.c., Cost.

cittadini[6], questi e gli «amministratori condividono la stessa funzione amministrativa», proprio perché nell'«amministrazione condivisa vi è un *interesse generale* al cui perseguimento collaborano cittadini e amministrazione»[7].

Il presente contributo, dopo aver inquadrato le origini dell'amministrazione condivisa ed i soggetti protagonisti di tale nuova «procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»[8], intende approfondire gli interventi legislativi delle regioni e osservare come tale nuovo metodo sfidi le tradizionali forme di intermediazione tra i bisogni dei cittadini e le risposte che la comunità deve fornire e, prima ancora, deve (co-)programmare e (co-)progettare.

---

[6] Cfr. art. 3, co. 2, Cost. In particolare, «il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, nella costruzione feriale, e cioè quotidiana, dell'interesse generale» è da leggersi, appunto, «non come vicenda occasionale e marginale dell'ordinamento, ma come elemento connotante della forma di Stato e di democrazia impressa nella Carta costituzionale»: cfr. F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., 3.

[7] G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 8/2024, 51-91, spec. 57. In senso simile, si veda altresì G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., spec. 46, laddove afferma che in «un'amministrazione che sia realmente, come afferma la Costituzione, strumento di promozione della dignità di ogni persona e della sua piena realizzazione come essere umano, il cittadino non può dunque essere considerato come un utente o un assistito, bensì deve essere considerato un protagonista del proprio pieno sviluppo, insieme ed a pari titolo con l'amministrazione», e, proprio per questo, «nel modello di amministrazione condivisa l'amministrazione e il cittadino realizzano insieme la missione costituzionale dell'amministrazione».

[8] Così Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*, su cui si tornerà successivamente (cfr. *infra*, par. 2).

## 2. *L'origine dell'amministrazione condivisa… un riconoscimento che viene da lontano*

Il Terzo settore ha da sempre caratterizzato la vita dell'Italia, essendo presenti – ancor prima della sua unificazione – realtà che si ponevano il compito di assistere le persone bisognose, soprattutto nell'ambito assistenziale dove l'autorità pubblica era del tutto assente: si pensi, oltre alle famiglie, a tutte quelle realtà di matrice cristiana, quali erano le «confraternite, società di San Vincenzo de Paoli e soprattutto Opere pie, senza dimenticare le Società di mutuo soccorso, regolate dalla solidarietà tra membri e dal meccanismo del self-help»[9].

Evidentemente, sin da subito la vitalità dell'iniziativa dei singoli nella costruzione di opere sociali, mosse dalla pratica della carità cristiana, ha permesso la creazione di enti (oggi diremmo del Terzo settore) che erano, di fatto, «capaci […] di svolgere attività sociali e solidali nel campo dell'assistenza e della cura alle persone»[10]; ma, allo stesso tempo, la positiva eterogeneità delle esperienze (che significava un ricco apporto di tante persone alla comunità, soprattutto alla parte di essa che era più bisognosa) comportava «una pluralità di approcci regolatori altrettanto differenziati», che con la legge n. 753 del 3 agosto 1862 (recante disposizioni «sull'amministrazione delle Opere

[9] A. INAS, *Ascesa, declino e ritorno. Alle radici del Terzo settore in Italia*, in *Impresa Sociale*, 2/2023.

[10] L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 171-193, spec. 171.

pie») si è cercato di unificare, istituzionalizzando il Terzo settore nell'Italia unita[11].

La Costituzione italiana, tra i suoi principi fondamentali, annovera la «consustanzialità delle formazioni sociali»[12], quindi della pluralità degli attori, e la solidarietà sociale[13], così che essi diventino il fondamento per «attivare strutture, pubbliche e private, capaci di rispondere ai nuovi bisogni sociali, in un'ottica il più possibile universalistica»[14].

Tuttavia, il percorso, per arrivare sino alla maturità a cui si è giunti oggi, passa per un lento affermarsi dell'idea che determinate attività possano essere meglio realizzate (ora, come allora) da chi, perché più prossimo al bisogno, si muove con spirito di carità e di solidarietà, ossia il mondo del volontariato: la legge 11 agosto 1991, n. 266, recante la «legge-quadro sul volontariato», ha inaugurato una nuova stagione di interventi legislativi e regolamentari a livello statale, regionale e locale che trovano il loro punto di approdo (per il momento) nella legge delega del 2016 (legge 6 giugno 2016, n. 106) e nel successivo decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante il «Codice del Terzo settore»[15].

---

[11] L. VIOLINI, *op. cit.*, 172. L'A. ricorda che, «[r]egistratosi il sostanziale fallimento della legge» e «al fine di consolidare l'autorità centrale amministrativa anche in campo di carità e beneficenza [...] Francesco Crispi favorì l'emanazione della c.d. legge Crispi delle Opere Pie, la legge n. 6972 del 1890, che mirava a una sostanziale pubblicizzazione delle istituzioni» (172 s.).

[12] L. VIOLINI, *op. cit.*, 173.

[13] Cfr. artt. 2 e 3, co. 2, Cost.

[14] L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., spec. 174.

[15] Sul punto, tra gli altri, si vedano i contributi di F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., 2 e L. VIOLINI, *op. cit.*, 174 s., la quale richiama diversi interventi legislativi, successivi alla l. n. 266 del 1991, ossia, ad esempio, la l. n. 381 del 1991 sulle

Peraltro, non è possibile non rilevare l'esito raggiunto con la riforma del Titolo V della Costituzione, quando, dopo che si è affermata anche in dottrina l'idea di sussidiarietà[16], è stato riconosciuto quale principio costituzionale quello della sussidiarietà orizzontale, che, di fatto, diviene «il canone regolatorio delle relazioni tra pubbliche amministrazioni e i soggetti privati»[17]: non è più solo lo Stato a doversi curare dell'interesse generale, ma si afferma l'inizio della necessaria condivisione e collaborazione tra soggetto pubblico e Terzo settore[18].

---

cooperative sociali, il d.lgs. n. 460 del 1997, contenente previsioni in materia fiscale e attribuendo la denominazione "onlus" (organizzazione non lucrative di utilità sociale), la l. n. 383 del 2000, recante la disciplina sulle associazioni di promozione sociale. Infine, proprio sul coinvolgimento della rete del Terzo settore era intervenuta la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328 del 2000), su cui, oltre a L. VIOLINI, *op. cit.*, cit., spec. 176 ss., si veda, tra gli altri, anche L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino 2022, 212, il quale afferma che la l. n. 328 del 2000 costituisce il «fondamento della "costruzione" di un modello di gestione dei servizi sociali» che valorizza «il ruolo dei soggetti del Terzo settore nell'ambito di un sistema relazionale con l'amministrazione pubblica tramite una serie di strumenti, nell'ambito della programmazione e della progettazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali».

[16] Ad esempio, si può ricordare il lavoro svolto dalla Fondazione per la Sussidiarietà, con le opere pubblicate dal suo Presidente G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano 1998; G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano 2007. Il principio di sussidiarietà era già presente nell'insegnamento sociale della Chiesa cattolica: si veda, più di recente, il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, 2004, 189 ss.

[17] L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., spec. 180.

[18] Tuttavia, come già emerso in quanto affermato, prima della riforma costituzionale del 2001, il principio di sussidiarietà orizzontale era «accolto all'interno dell'ordinamento

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Ad ogni modo, benché il Codice del Terzo settore avesse previsto forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (ossia, la c.d. «procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»[19]), non è stato immediato il riconoscimento del concetto di amministrazione condivisa (e del metodo rivoluzionario che comportava), su cui da diverso tempo la dottrina aveva speso parole di sostegno[20]. Infatti, la giurisprudenza amministrativa, con il parere

costituzionale, quale corollario del principio personalista, del principio pluralista e del principio solidarista»: così L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 78 ss., spec. 79. L'A., peraltro, osserva, alla successiva p. 81, come sia «innegabile che la *positivizzazione* del principio» di sussidiarietà orizzontale, «abbia prodotto effetti rilevanti sotto il profilo interpretativo della Costituzione e della legislazione, così come costituisca fattore di orientamento dell'attività del legislatore e dell'amministrazione, riconoscendo la piena giuridicità dell'obbligo di tutti i livelli di governo di "favorire" l'autonoma iniziativa di cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, rifuggendo da letture che lo confinino su un piano meramente programmatico o di mera facoltà», comportando, certamente, «un *salto di grado*» per la regolazione dei rapporti tra amministrazione pubblica e la pluralità dei soggetti privati.

[19] Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*. Le *Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)*, introdotte con il D.M. 72/2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, hanno chiarito, ai paragrafi 2 e 3, che co-programmazione e co-progettazione siano effettivamente procedimenti amministrativi ai sensi della legge n. 241 del 1990 (recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»): sul punto, tra gli altri, si veda L. GORI, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Un approfondimento*, in *Forum Terzo Settore*, 1° aprile 2021.

[20] Per tutti, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit. Peraltro, il «modello organizzativo di amministrazione condivisa [...] ha trovato riconoscimento» nel fatto

del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018, riteneva che non fosse possibile sottrarre dalla disciplina degli appalti pubblici le attività di co-progettazione, in quanto sono, di fatto, appalti di servizi sociali secondo il diritto euro-unitario[21]. La giurisprudenza amministrativa, così operando, rendeva di fatto inapplicabile la normativa relativa alla co-progettazione, con un conseguente e significativo arresto dell'evoluzione giuridica di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale[22].

---

che nella Costituzione siano rintracciabili tre differenti «sistemi amministrativi coesistenti»: «amministrazione servente, amministrazione autocefala e amministrazione [...] comunitaria o autonoma», il cui equilibrio «non è definito dalla Costituzione ma dalle forze della società e della politica» (cfr. F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino 2025, 1-14, 2). Nello specifico, sui tre sistemi amministrativi coesistenti, si veda il contributo di M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale,* in *Riv. trim. dir. proc.*, 1985, citato alla nota n. 2 di F. GIGLIONI, *op. cit.*

[21] Secondo il Consiglio di Stato, considerando la «primazia del diritto euro-unitario, [...] la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni» (Cons. Stato, parere 2052 del 2018, par. 5).

[22] L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., spec. 180. Sul punto si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione*, cit., 54 ss.; L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 158 s.; A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2022, 635-676, spec. 645 ss.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Sulla questione, come noto, torna successivamente la Corte costituzionale (sent. n. 131 del 2020)[23], adita da un ricorso del Governo avverso la legge regionale Umbria n. 2 del 2019 (recante la «disciplina delle cooperative di comunità»): la Corte ha osservato che il diritto euro-unitario «mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)»[24]. Con tale decisione, dunque, si è superato l'orientamento interpretativo offerto dal Consiglio di Stato nel 2018 (parere n. 2052)[25] e si è in definitiva affermato «il fondamento costituzionale di un diritto del Terzo settore come diritto a sé stante, dotato di una logica autonoma e di una sistematica sua propria, in quanto chiamato a regolare relazioni improntate ad una logica diversa da quella del mercato e da quella propria dei poteri pubblici»[26].

Pertanto, dal punto di vista giuridico, l'amministrazione condivisa trae origine proprio dalla sent. n. 131 del 2020, che ha avuto il merito di riconoscere l'esistenza, appunto, di un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-

[23] Benché, in realtà, tra il parere del Consiglio di Stato del 2018 e la decisione della Corte costituzionale del 2020, continuassero «incertezze giurisprudenziali e amministrative»: sul punto si veda, tra gli altri, L. GORI, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore*, cit.

[24] Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

[25] Che «non soltanto smentisce […], ma anzi […] ribalta radicalmente, mutando il fondamento concettuale»: così, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione*, cit., 55.

[26] L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa Sociale*, 27 giugno 2020.

progettazione" e il "partenariato" si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»[27].

Proprio a seguito dell'intervento della Corte, il legislatore ha introdotto diverse clausole di coordinamento tra la disciplina del Codice dei contratti pubblici e quella del Codice del Terzo settore, riconoscendo, di fatto, «pari dignità tra le relazioni instaurate a seguito di competizione e quelle che discendono dall'amministrazione condivisa»[28]. In tale percorso, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha approvato le «Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore)»[29] che hanno avuto il pregio di "sugellare" il percorso intrapreso, integrando ed interpretando la disciplina del Codice del Terzo settore (con particolare riferimento ai suoi articoli 55, 56 e 57)[30]. Peraltro, le *Linee Guida*, richiamando l'art. 30, co. 8, del d.lgs. n. 50 del 2016 ("Codice dei contratti pubblici"), come riformulato dal legislatore nel 2020, di fatto riconoscono che gli istituti della co-

[27] Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*. Così operando, la Corte nella sua decisione ha di fatto qualificato «gli istituti di cui all'art. 55 Cts come espressione di una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»: cfr. L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., spec. 190.

[28] Cfr. Redazione, *Dopo la sentenza 131/2020: gli altri provvedimenti che legittimano l'amministrazione condivisa*, in *Cantiere del Terzo settore*, 3 febbraio 2022. Nello specifico, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha disposto con l'art. 8, co. 5, lett. 0a), a)-*quater*, c)-*bis* e 6) la modifica degli artt. 30, co. 8, 59, co. 1 e 140 co. 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 («Codice dei contratti pubblici»), introducendo rinvii espliciti alla disciplina prevista dal Codice del Terzo settore.

[29] Cfr. D.M. 72/2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

[30] L. GORI, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore*, cit.

programmazione e della co-progettazione siano procedimenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990[31].

Il Consiglio di Stato era tornato sul rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo settore, attraverso il parere fornito sullo schema di linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» proposto dall'ANAC[32], superando, sostanzialmente, il suo precedente parere (n. 2052 del 2018) per l'evoluzione della disciplina avvenuta a seguito della pubblicazione della sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale e delle modifiche introdotte al Codice dei contratti pubblici (attraverso l'art. 8 del d.lgs. n. 76 del 2020): tale mutamento interpretativo pone le basi per il riconoscimento e il consolidamento degli strumenti di amministrazione condivisa e parrebbe favorire la «ricomposizione del conflitto fra l'approccio solidaristico e quello concorrenziale nelle modalità di rapporto fra [gli] enti pubblici» e gli enti del Terzo settore[33].

---

[31] Cfr. art. 30, co. 8, del d.lgs. n. 50 del 2016 («Codice dei contratti pubblici»), che così stabiliva: «[p]er quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici *nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117* si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile» (in corsivo la parte introdotta dalla novella legislativa del 2020). Sul punto, tra gli altri, si veda L. GORI, *op. cit.* In generale, sul percorso normativo e giurisprudenziale sino all'approvazione delle *Linee Guida*, si vedano, tra le altre, le osservazioni di A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., 645 ss.

[32] Cons. Stato, parere interlocutorio 802 del 2022 (Affare n. 354 del 2022).

[33] A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., 667 s.

La netta «separazione tra [la] disciplina dei contratti pubblici» e quella relativa ai procedimenti dell'amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo settore[34], già positivizzata nel 2020, trova ulteriore conferma nell'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici[35]. Tale disposizione, per l'approdo innovativo a cui si giunge, merita di essere analizzata nelle sue varie parti. In primo luogo, l'articolo in esame riconosce la possibilità, per la Pubblica Amministrazione, di ricorrere a «modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore»[36]: nell'ambito del Codice dei contratti pubblici si riconosce e valorizza il ruolo del Terzo settore che, in base ai principi di «solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale», può essere chiamato a condividere la funzione amministrativa con l'ente pubblico per lo svolgimento di attività «a spiccata valenza sociale»[37]. Si prevede, dunque, che ogni ente pubblico abbia a disposizione «uno spazio riconosciuto di discrezionalità» per decidere come svolgere la propria funzione amministrativa in attività a "spiccata valenza sociale", ossia esercitando la funzione «in forme di "tradizionale" esternalizzazione (per così dire), oppure di sperimentare – entro i limiti e nei modi stabiliti dalla legge – nuovi modelli relazionali»[38]. Peraltro, sulla nozione di «spiccata valenza sociale» è stato osservato che la stessa, benché le fosse preferibile quella di «attività di

---

[34] F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus*, 17 aprile 2023.

[35] Cfr. d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36 («Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»).

[36] Cfr. art. 6, d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36.

[37] *Ibidem*.

[38] L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, in *Cantiere del Terzo settore*, 16 maggio 2023.

interesse generale» che – anche ad opera del Codice del Terzo settore – è sicuramente meno ambigua[39], possa essere intesa come ulteriore «valorizzazione del principio di sussidiarietà»[40]: nella nozione sono sicuramente ricomprese le attività di interesse generale previste dal Codice del Terzo settore e dalla disciplina sull'impresa sociale[41], che potrebbero definirsi attività «a spiccata valenza sociale *ex lege*»; quindi, nella medesima nozione, si potrebbe piuttosto cogliere un possibile riconoscimento di uno spazio discrezionale per le amministrazioni pubbliche che, motivando la loro scelta, potranno «individuare anche altri ambiti di attività ["]a spiccata valenza sociale["], [...] ulteriori a quelli già riconosciuti» dalla disciplina introdotta dal Codice del Terzo settore[42].

---

[39] Infatti, «l'espressione può indurre in equivoco, sia per il riferimento alla "valenza sociale" sia per il connotato di "spiccata" (ci sono attività a valenza sociale, ma non spiccata?)» e, «siccome il Codice del Terzo settore ha offerto alcune categorie generali di "lettura" dell'intero ambito delle libertà sociali e di attuazione del principio di sussidiarietà, potrebbe essere opportuno riferirsi alla nozione di ["]attività di interesse generale["], che ha un suo diretto referente costituzionale nell'art. 118, u.c. Cost.»: cfr. L. GORI, *Codice dei contratti pubblici, alcune osservazioni sul rapporto tra Pa e Terzo settore*, in *Cantiere del Terzo settore*, 12 gennaio 2023. Sul punto, tra gli altri, si veda altresì A. SANTUARI, G. MAROCCHI, *La co-progettazione "interpretata" dal Codice degli appalti non è utile*, in *welforum.it*, 29 novembre 2022.

[40] L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, cit.

[41] Cfr. art. 5 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) e art. 2 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale).

[42] Così, L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, cit. L'A., osserva altresì che «la capacità espansiva del principio di sussidiarietà, porta ad ipotizzare addirittura un allargamento possibile degli orizzonti dell'amministrazione condivisa, purché questa si realizzi fra Pa ed enti del Terzo settore».

In secondo luogo, l'art. 6 del Codice dei contratti pubblici prevede che i modelli di organizzazione amministrativa possano essere intrapresi dagli enti pubblici 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»[43]. Più nello specifico, per quanto riguarda i principi di pari trattamento, effettività e trasparenza, essi sono altresì alla base dei procedimenti di amministrazione condivisa, in quanto la stessa «si svolge dentro procedure aperte, trasparenti e tracciate»[44]. Invece, con maggiore attenzione deve guardarsi al "principio del risultato", in quanto potrebbe sorgere un nodo problematico sulla scelta della via da intraprendere da parte della Pubblica Amministrazione. La differenza tra i procedimenti previsti dal Codice dei contratti pubblici e quelli propri dell'amministrazione condivisa non si fonda tanto sul risultato ma, piuttosto, sul procedimento: l'amministrazione condivisa consente la partecipazione alla programmazione e progettazione di attività di interesse generale di realtà qualificate (gli enti del Terzo settore) che, per la loro conoscenza e per il loro spirito di iniziativa, portano (al Tavolo di co-programmazione o a quello di co-progettazione) un plusvalore ideale, informativo e organizzativo[45].

---

[43] Cfr. art. 6, d.lgs. 1 marzo 2023, n. 36.

[44] Peraltro, si ritiene che «non esist[a] un solo modo di fare trasparenza e, per essere del tutto chiari, non è solo il bando di gara a garantirla»: cfr. F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit.

[45] Infatti non è detto che il procedimento di amministrazione condivisa «sia più celere […] o più semplice del ricorso a esternalizzazioni a fronte di corrispettivi»: cfr. L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, cit. Lo stesso A. (L. GORI, *Codice dei contratti pubblici, alcune osservazioni sul rapporto tra Pa e Terzo settore*, cit.) auspicava un cambiamento di rotta del legislatore delegato nell'approvazione finale del decreto legislativo, modificando, quindi, lo schema di decreto trasmesso alle Camere per

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In terzo e ultimo luogo, la clausola finale prevista dall'art. 6 del Codice dei contratti pubblici esclude dal suo campo di applicazione gli istituti dell'amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo settore. Da questa ulteriore scelta legislativa si comprende che, essendo tali istituti rispettosi di quanto stabilito nella prima parte dell'art. 6, tale articolo apre alla possibilità che, sulla base dei procedimenti di amministrazione condivisa, «poss[a]no irradiarsi ulteriori forme ed esperienze che il legislatore statale e regionale, le autonomie locali e quelle funzionali possono sperimentare», sempreché esse si mantengano «dentro il binario segnato dalla confluenza fra diritto costituzionale e diritto dell'Ue»[46].

Un percorso, dunque, che nel tempo ha riconosciuto e valorizzato l'idea dell'amministrazione condivisa[47], elevandola a procedimento amministrativo alternativo e distinto da quelli previsti dal Codice dei contratti pubblici, e che, più in generale, promuove lo sviluppo continuo di ulteriori esperienze di possibile condivisione – tra gli enti del Terzo settore e gli enti pubblici – della

---

l'espressione del parere parlamentare: «il legislatore dovrebbe mutuare, ancora una volta, la prospettiva della riforma del Terzo settore».

[46] L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, cit.

[47] L'amministrazione condivisa, proprio in quanto concetto che muta radicalmente il rapporto tra ente pubblico ed ente del Terzo settore per la programmazione e progettazione di attività di interesse generale, è per sua natura "un cantiere aperto" anche per la possibilità di vagliare ulteriori esperienze realizzate (o da realizzarsi) nei vari ambiti territoriali. Dal punto di vista normativo c'è chi intravede che la l. n. 241 del 1990, sul cui riferimento procedimentale si è basata l'amministrazione condivisa, debba essere adeguata all'evoluzione in senso sussidiario e collaborativo dell'ordinamento giuridico a cui la stessa amministrazione condivisa ha contribuito a condurre: cfr. G. MAROCCHI, *Amministrazione condivisa e procedimento amministrativo, un cantiere da aprire*, in *welforum.it*, 29 gennaio 2025.

funzione amministrativa per l'individuazione dei bisogni della comunità e lo svolgimento di attività di interesse generale[48].

Dunque, proprio sulla base dei principi di solidarietà, partecipazione e sussidiarietà previsti dalla Costituzione italiana (rispettivamente agli artt. 2, 3, c. 2, e 118, u.c., della Costituzione), si individua una nuova relazione tra pubblico e privato sociale, che, ricordando le parole del giudice costituzionale, si sostanzia in un nuovo «rapporto collaborativo»[49].

Infatti, è stato previsto, attraverso l'introduzione dell'art. 55 del Codice Terzo settore[50], che le amministrazioni pubbliche, «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5» del medesimo Codice[51], debbano coinvolgere gli enti del Terzo settore nella programmazione, progettazione e organizzazione di tutti quegli interventi ritenuti

[48] Così rappresentando, la nuova disposizione del Codice dei contratti pubblici, «un passaggio ulteriore nel percorso che, negli ultimi anni ed in particolare a partire dal Codice del Terzo settore del 2017, sta conducendo verso una più decisa attuazione degli artt. 2 e 118, comma 4, Cost.»: cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino 2025, 49-70, 70.

[49] Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*. Il percorso intrapreso, di fatto, non presenta «fratture sostanziali», riconoscendosi, nella stessa giurisprudenza costituzionale, «una certa continuità negli elementi di fondo» con un approdo che, però, fa emergere una consapevolezza nuova, ossia che il Terzo settore non ha un mero ruolo di attuatore di scelte della Pubblica Amministrazione, ma inizia ad essere considerato come parte fondamentale della costruzione delle politiche pubbliche nelle attività di interesse generale»: F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., spec. 20.

[50] In particolare, art. 55, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Peraltro, l'art. 55 è stato rubricato nel seguente modo: «Coinvolgimento degli enti del Terzo settore».

[51] Cfr. art. 55, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

necessari e rientranti nelle attività di interesse generale di cui agli artt. 118, u.c., Cost. e 5 del Codice del Terzo settore: si introduce un nuovo metodo per la programmazione e l'organizzazione di interventi di interesse generale. La disciplina introdotta dal Codice del Terzo settore prevede, tra l'altro, determinate prescrizioni per le formazioni sociali che vogliano essere riconosciute quali enti del Terzo settore[52] e, quindi, ammesse a partecipare ai Tavoli di co-programmazione e co-progettazione: con l'introduzione del Codice del 2017, è stato, infatti, «predisposto un sistema di verifiche e controlli volti a garantire la sussistenza e la permanenza dei requisiti previsti per assicurare l'effettività della natura non lucrativa degli enti stessi»[53].

---

[52] Infatti, ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 sono «enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed *iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore*» (corsivo aggiunto). In particolare, al successivo art. 47 è prevista la modalità di iscrizione al RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore), secondo cui, appunto, possono iscriversi solo quegli enti o reti di associazioni che rispettino la disciplina prevista dallo stesso Codice del Terzo settore: dovrà essere verificata la presenza nell'atto costitutivo, nello Statuto e negli eventuali allegati di determinati requisiti richiesti dal Codice medesimo. Ad ogni modo, sul punto si tornerà più avanti, cfr. *infra* par. 3.

[53] A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., spec. 636. Sul punto, tra gli altri, si veda altresì L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 263, laddove afferma che «lo *status* di favore che il legislatore stabilisce a favore

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

L'interesse legato alla novità introdotta è quello di garantire una risposta il più corrispondente possibile ai bisogni delle persone che vivono nella comunità e richiedono il suo intervento per garantire loro i diritti sociali riconosciuti dall'ordinamento giuridico[54]: il Terzo settore conosce da vicino e, quindi, meglio le esigenze della persona e, allo stesso tempo, la persona sarà meno sola nelle sue esigenze se ad intervenire non è unicamente l'apparato amministrativo della Repubblica, ma esso insieme ai "volti" di quanti spendono il loro tempo nelle attività del Terzo settore[55].

---

degli ETS *deve* essere accompagnato da una serie di *obblighi* e da adeguate forme di *controllo*, affidate ai pubblici poteri (ma non solo), che consentano di verificare la sussistenza e la permanenza dei requisiti essenziali affinché l'ente possa continuare a definirsi "ente del Terzo settore" e, quindi, possa legittimamente fruire del regime di favore previsto».

[54] Che una migliore «sinergia fra TS e p. a., nel rispetto dei reciproci ruoli», comporta; infatti, tale sinergia «costituisce […] una risorsa preziosa per la garanzia di diritti che hanno una rilevanza fondamentale per la vita delle persone e per la costruzione di una società più eguale o, almeno, meno disuguale»: A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., 676.

[55] Nell'attività «a favore dei poveri» l'«intervento meramente burocratico» è diverso dalla «stretta di mano» o dallo «sguardo umano» proprio del Terzo settore (coinvolto insieme all'ente pubblico nell'obiettivo di rispondere all'esigenza, ad esempio, alimentare di un povero): questo è il «plusvalore» offerto dall'ente del Terzo settore che, infatti, «permette il riscatto della persona, che non avviene solo con la donazione di "un pezzo di pane", ma deriva dallo sguardo caloroso di qualcuno capace di dire "sei ancora un uomo" a chi è stato piegato dai colpi della vita»; proprio «questo sguardo [è] quello che risponde al suo bisogno più profondo e non unicamente a quello più immediato» (cfr. L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 160). Peraltro, come osservato da F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., 21, «[d]alla giurisprudenza della Corte si evince anche la tendenza strutturale al riconoscimento progressivo del pregio

In particolare, si osserva che il legislatore abbia inteso porre sullo stesso livello l'ente pubblico e l'ente del Terzo settore, circostanza che emerge dallo stesso lessico utilizzato nel Codice del Terzo settore: si legge "co-programmazione" e "co-progettazione". Si è usato il suffisso "co-" proprio del termine *co*ndivisione; così, quindi, l'ente pubblico e l'ente del Terzo settore, operando sullo stesso "piano gerarchico", dovranno – insieme – individuare i bisogni delle persone che vivono nella comunità e le risposte agli stessi, che poi programmeranno e progetteranno – sempre insieme –, in una logica di condivisione delle rispettive conoscenze per la costruzione del bene comune e della convivenza nella società[56].

Questa nuova lettura del principio di sussidiarietà orizzontale (*la Repubblica deve favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»*), di cui all'art. 118, u.c., Cost., secondo cui si assiste ad una condivisione della responsabilità nella costruzione delle politiche sociali e, più in generale, delle attività di interesse generale sul territorio, ha proliferato nell'impianto legislativo previsto nel 2017: si potrebbe affermare che la previsione secondo cui gli enti del Terzo settore

costituzionale del volontariato, espressione quasi archetipica di un modo di essere della persona, che impegna la sua libertà nella costruzione della società».

[56] L'aggiunta, per il tramite del Codice del Terzo settore (2017), «del suffisso *co-* alla parola programmazione» è l'esito di un lungo percorso che ha visto l'influenza dei principi di partecipazione e di sussidiarietà sull'attività di programmazione: G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione*, cit., spec. 55. Peraltro, è proprio l'effettiva «realizzazione dell'art. 118 Cost.» che «non comporta una logica di scissione o di competizione tra dimensione pubblica e privata ma», all'opposto, «di collaborazione e di compartecipazione dei cittadini all'esercizio di funzioni pubbliche»: L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., 181. In senso simile, F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 3, laddove afferma che «[n]ell'amministrazione condivisa […] la responsabilità è comune».

abbiano un rapporto collaborativo con gli enti pubblici, non solo per lo svolgimento delle attività ideate, programmate e progettate dal solo ente pubblico, ma altresì per la stessa individuazione dei bisogni e per la programmazione e progettazione degli interventi, costituisca il più alto livello di *agevolazione* (ossia, il «favorire») previsto proprio dall'art. 118, u.c., della Costituzione[57]. Peraltro, proprio la legge delega aveva previsto tra le sue finalità, quella di dare attuazione, tra gli altri, al principio di sussidiarietà orizzontale, sostenendo «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»[58].

Certamente, la lungimiranza del legislatore e della giurisprudenza (soprattutto costituzionale) consiste nel comprendere che il Terzo Settore costituisce una rete sociale che, insieme all'ente pubblico, è in grado di individuare le esigenze presenti nella società e di fornire le diverse buone pratiche e soluzioni da realizzare per rispondere alle stesse esigenze. La particolare relazione che gli enti del Terzo Settore hanno con i bisogni della società permette di fornire all'«ente pubblico sia preziosi dati informativi [...] sia un'importante capacità organizzativa e di intervento» e così si garantisce il raggiungimento di «effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della

[57] Ossia, da «quel principio di sussidiarietà che sebbene non si esaurisca mediante il terzo settore (essendo in esso ricompreso anche l'apporto delle singole persone e delle varie forme aggregative dei cittadini "attivi"), al contempo ne costituisce il fondamento costituzionale»: E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione*, cit., 56.

[58] Cfr. legge 6 giugno 2016, n. 106, art. 1. Sul punto, tra gli altri, anche A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., spec. 635.

qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"»[59].

### 3. *I soggetti dell'amministrazione condivisa*

Come si è potuto sin qui già anticipare, pare evidente che in linea generale i soggetti dell'amministrazione condivisa sono, da un lato, l'ente pubblico e, dall'altro, l'ente del Terzo settore. Evidentemente, i due soggetti in realtà costituiscono due grandi insiemi (due grandi "contenitori") di cui fanno parte diversi enti.

Se portiamo lo sguardo sull'ente pubblico, si può constatare che l'amministrazione condivisa allarga l'insieme delle attività che il legislatore aveva già annoverato tra quelle per cui la Pubblica Amministrazione era invitata a favorire l'apporto del – e la collaborazione con il – Terzo settore, attraverso, ad esempio, la legge n. 328 del 2000 (recante la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»)[60]. Infatti, il Codice del Terzo settore prevede la procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà proprio per la realizzazione delle attività di interesse generale, di cui all'art. 118, u.c., Cost., che il legislatore ha, peraltro, definito attraverso l'elenco inserito nell'art. 5 del Codice stesso. Di fatto, tra i soggetti pubblici dell'amministrazione condivisa si possono annoverare le pubbliche

[59] Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*. Si riconosce, quindi, che «[l]a società solidale» sia certamente «idonea – per capillarità di presenza e prossimità al bisogno – allo svolgimento di attività di interesse generale, attraverso la cosiddetta organizzazione delle libertà sociali»: cfr. F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., 8.

[60] Di cui si è detto *supra*, par. 2; cfr. sul punto, tra gli altri, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., spec. 61 ss.

amministrazioni che svolgono le funzioni di programmare e progettare gli interventi di politiche sociali nei confronti della collettività (assistenza sociale, tutela della salute, politiche per la casa, scuola e povertà educativa, immigrazione, accesso al lavoro, e così via), ma a cui, a seguito dell'introduzione del Codice del Terzo settore, si estende «l'intera gamma delle attività di interesse generale»[61]. Sussiste, dunque, un ampio insieme di soggetti al cui interno vi sono gli enti che di volta in volta si occupano di attività di interesse generale, previste dall'elenco inserito dall'art. 5 del CTS o da successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento dell'elenco medesimo[62].

Inoltre, l'art. 55 del Codice del Terzo settore si riferisce alle attività di «programmazione e organizzazione *a livello territoriale*» (corsivo aggiunto): da ciò emerge che l'amministrazione condivisa prevista dal Codice riguarda (non più solo gli interventi nell'ambito delle politiche sociali, ma più in generale) le attività di interesse generale previste dal medesimo Codice e si riferisce agli enti pubblici che svolgono funzioni di programmazione e organizzazione di tali attività *a livello territoriale*.

Se si cambia prospettiva e si rivolge lo sguardo verso gli enti del Terzo settore, il Codice identifica[63] solo alcune formazioni sociali[64] che possono

---

[61] Cfr. L. GORI, *op. cit.*, 213.

[62] Cfr. art. 5, co. 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. In tal modo si assiste ad «un ampliamento della sfera di operatività del modello della programmazione partecipata, andando a ricomprendervi un insieme di attività di interesse generale, senza dubbio connesse alla sfera sociale, ma che va ben oltre il semplice riferimento ad interventi e servizi sociali»: L. GORI, *op.cit.*, 213.

[63] All'art. 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[64] Le formazioni sociali del Terzo settore «rappresentano – al di là della forma giuridica concretamente assunta sul piano civilistico – un momento di manifestazione della personalità umana e luogo nel quale il dovere di solidarietà può esprimersi compiutamente, nella

partecipare ai vari procedimenti dell'amministrazione condivisa. Più nello specifico, è lo stesso Codice che definisce[65] le formazioni sociali considerabili enti del Terzo settore e prevede che potranno essere considerate effettivamente tali solo quando le stesse siano iscritte al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS)[66]: con l'iscrizione sarà possibile verificare che l'ente rispetti integralmente la disciplina prevista dal Codice[67]. In particolare, l'art. 4, co. 1, del Codice del Terzo settore stabilisce che «sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e *gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche,*

sua componente orizzontale o fraterna (ossia volontariamente assunta come libera espressione della socialità della persona), al fine di concorrere all'attuazione dell'obiettivo delineato dagli artt. 2 e 3 Cost.»: L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 67.

[65] Sul problema definitorio del Terzo settore che, come auspicato dalla dottrina, il Codice prova ad affrontare: P. CONSORTI, *Nozione di Terzo settore*, in *Non Profit Paper*, 3/2014, 27-33. Più in generale, sulla possibilità di configurare una categoria dogmatica e unitaria di formazioni sociali ai quali la legge può esprimere un determinato *favor* si vedano le osservazioni, tra gli altri, di P. SCHLESINGER, *Le "non profit organizations" nel diritto italiano*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova 1994, 271 ss.; F. RIGANO, *La libertà assistita*, Padova 1995, 106 s.

[66] Cfr. art. 4, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Sul funzionamento del Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS), tra gli altri, si veda P. MICHIARA, *L'ordinamento giuridico del Terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2/2019, 457-498, 472 ss.

[67] Attraverso «un sistema di verifiche e controlli volti a garantire la sussistenza e la permanenza dei requisiti previsti per assicurare l'effettività della natura non lucrativa degli enti stessi»: A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., spec. 636.

*solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi»* (corsivo aggiunto)[68]. Peraltro, il legislatore ha escluso dal novero degli enti del Terzo Settore alcune particolari formazioni sociali, come, ad esempio, «le formazioni e associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali» e così via[69].

Il modello dell'amministrazione condivisa, quindi, coinvolge questi due diversi e grandi insiemi di enti che non sempre sono abituati a operare insieme (condividendo), soprattutto per quanto riguarda le attività ulteriori rispetto a quelle prettamente sociali. Il coinvolgimento dell'ente del Terzo settore, che l'ente pubblico deve arrivare a compiere, consiste, inevitabilmente, nell'allontanamento dal modello classico secondo cui la Pubblica Amministrazione ha sempre operato: si tratta di un cambiamento di mentalità (e, specialmente, di metodo), nel senso che la PA non potrà più «monopolizzare l'analisi dei bisogni e la programmazione, per poi semmai coinvolgere con la tradizionale via della gara di appalto» gli enti del Terzo settore[70], ma dovrà iniziare a co-programmare e co-progettare insieme al mondo del Terzo settore.

Come si è affermato, l'art. 55 CTS prevede che le pubbliche amministrazioni debbano assicurare il «coinvolgimento degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento» nello svolgimento delle loro peculiari e proprie «funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori

---

[68] Cfr. art. 4, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Il Codice dedica il Titolo V alla disciplina delle particolari categorie di enti del Terzo settore. Sulla definizione di ente del Terzo settore e delle particolari categorie che lo rappresentano, si veda L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 100 ss.

[69] Cfr. art. 4, co. 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[70] L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 165.

di attività» di interesse generale richiamate dall'art. 5 dello stesso Codice del Terzo Settore[71].

In particolare, ai commi successivi, è lo stesso art. 55 del Codice che definisce la co-programmazione, la co-progettazione e le forme di accreditamento[72]. Infatti, secondo la disciplina approvata nel 2017, per co-programmazione si intende la fase utile alla Pubblica Amministrazione per individuare i bisogni, gli interventi per rispondere agli stessi e le loro modalità di realizzazione, nonché le risorse disponibili[73]; la co-progettazione, invece, è funzionale ad individuare gli interventi specifici che rispondano ai bisogni emersi in base al lavoro svolto in sede di co-programmazione[74]; infine, l'art. 55, co. 4, prevede la possibilità di svolgere gli interventi in partenariato con il Terzo settore attraverso l'impiego di forme di accreditamento che avvengano sulla base dei principi di «trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento»[75].

Il Codice del Terzo settore definisce, dunque, una responsabilità in capo all'ente pubblico, ossia quella di rendere concreta la possibilità che gli enti del Terzo settore possano effettivamente partecipare alla realizzazione delle attività di interesse generale. Come si è affermato, dunque, si hanno formazioni sociali che sono decisive per lo svolgimento di attività di interesse generale perché, per le loro competenze, la loro esperienza e le informazioni di cui sono in possesso, non soltanto sono in grado di realizzare le attività individuate, programmate e progettate dall'ente pubblico, ma anche, e soprattutto, costituiscono il *partner* imprescindibile e fondamentale proprio per la condivisione con l'ente pubblico (anche se, per chi opera nella Pubblica Amministrazione,

[71] Cfr. art. 55, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[72] Rispettivamente, art. 55, co. 2, 3 e 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[73] Cfr. art. 55, co. 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[74] Cfr. art. 55, co. 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[75] Cfr. art. 55, co. 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

è difficile considerare in tal modo un soggetto certamente qualificato, ma pur sempre esterno alla stessa amministrazione) dei bisogni presenti e delle modalità di risposta (da individuare nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione)[76].

Più nello specifico, se si osserva il ruolo degli enti del Terzo settore (in particolare, nel procedimento della co-programmazione), appare evidente che ai medesimi si permette non solo di partecipare e condividere le informazioni e le idee loro proprie, ma anche di individuare, insieme alla Pubblica Amministrazione, i bisogni della comunità e le modalità necessarie da mettere in campo per rispondere agli stessi bisogni: un ruolo attivo, non solo nell'esercizio delle attività di interesse generale, ma anche (e, qui, si intravede la novità) nell'individuazione dei bisogni e nella conseguente costruzione delle politiche sia in ambito sociale sia nel più ampio insieme delle attività di interesse generale. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c., Cost. e dall'art. 5 del Codice del Terzo settore il campo si è allargato a tutte le attività di interesse generale che sono descritte dal medesimo art. 5 del Codice e da successivi aggiornamenti da assumersi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[77]. In tal senso, può correttamente affermarsi che il privato sociale costituitosi in ente del Terzo settore condivide la responsabilità relativa all'individuazione delle politiche sociali e delle attività di interesse generale in piena attuazione del principio solidaristico (art. 2 Cost.) e di quello partecipativo (art. 3, co. 2, Cost.). Così, tale responsabilità non è più solo ed esclusivamente, secondo una concezione statalista, in capo alla Repubblica in tutte le sue componenti (ossia, secondo l'art. 114 Cost., Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni), ma, ora, anche, e soprattutto, in capo ai cittadini che si siano associati in una formazione sociale, sottoposta a determinati controlli a seguito dell'iscrizione al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo

[76] Cfr., in senso simile, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., 35 ss.

[77] Cfr. art. 5, co. 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

Settore[78]), che opera al fine di compiere la solidarietà, attraverso, certamente, la realizzazione di attività di interesse generale, ma oggi altresì tramite l'individuazione dei bisogni e la costruzione delle politiche pubbliche insieme all'ente pubblico (nel procedimento di co-programmazione)[79].

4. *Gli interventi regionali sull'amministrazione condivisa: la legislazione approvata a seguito dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore*

Nel percorso di accrescimento della consapevolezza del ruolo del Terzo settore nella programmazione e progettazione delle attività di interesse generale, gli enti regionali e quelli locali entro il loro ampio spazio[80] di possibile intervento possono «rendere più adeguati al proprio contesto territoriale e sociale» la disciplina relativa al Terzo settore e «adeguare i propri precedenti strumenti di programmazione e di progettazione» al concetto di amministrazione condivisa[81].

---

[78] Cfr. artt. 45 ss. d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

[79] Come già evidenziato, anche il percorso giurisprudenziale si è sviluppato secondo una certa continuità; tuttavia in tale percorso è possibile «cogliere un elemento di dinamismo che, in prima approssimazione, può individuarsi nell'accresciuta consapevolezza circa il ruolo non solo suppletivo (e tendenzialmente interstiziale) del volontariato, rispetto all'intervento dei pubblici apparati, ma strutturalmente integrato all'azione istituzionale, perfino nei settori di più tradizionale intervento autoritativo»: F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., 22.

[80] Così, soprattutto in riferimento alla potestà legislativa regionale, L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, cit.

[81] Cfr. L. GORI, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore*, cit.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Si può, dunque, procedere ad osservare la legislazione regionale delle Regioni a Statuto ordinario in materia di amministrazione condivisa[82]; merita, però, fare un cenno al fatto che, per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, nel 2024 sono intervenuti due decreti legislativi che hanno portato modifiche alle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol per quanto concerne la materia del volontariato[83]: più nello specifico, l'intervento legislativo intende «promuove[re] e valorizza[re] i rapporti e le forme di partenariato tra gli enti del sistema territoriale provinciale integrato» e gli enti del Terzo settore, «anche disciplinando le modalità di attuazione della co-programmazione e co-progettazione»[84]. Tornando alle Regioni a Statuto ordinario, quelle che hanno fatto propria la novità introdotta dal Codice del Terzo settore, disciplinandola per le materie e sul territorio di competenza, sono intervenute con le seguenti leggi:

---

[82] Per quanto riguarda gli interventi regolamentari degli enti locali, a titolo esemplificativo, possono vedersi: il «Regolamento di disciplina generale sui rapporti tra il Comune di Milano e gli enti del Terzo settore in attuazione del Codice del Terzo settore», approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale di Milano del 3 luglio 2023, n. 45; il «Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale», approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale di Bologna 14 novembre 2022, n. 89. Per una mappatura aggiornata sugli interventi regionali o locali, può consultarsi la raccolta normativa elaborata dal *Cantiere Terzo settore*.

[83] Con le modifiche introdotte con l'art. 1 del d.lgs. 22 febbraio 2024, n. 26 («Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, in materia di volontariato e relative competenze legislative della Provincia autonoma di Bolzano») e l'art. 1 del d.lgs. 19 aprile 2024, n. 64 («Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, in materia di volontariato»).

[84] Cfr. art. 2, co. 2-*septies*, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267.

- la l. r. Toscana 22 luglio 2020, n. 65;
- la l. r. Molise 7 ottobre 2022, n. 21;
- la l. r. Umbria 6 marzo 2023, n. 2;
- la l. r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3;
- la l. r. Piemonte 25 marzo 2024, n. 7.

La Toscana è la Regione che per prima ha messo mano alla disciplina regionale relativa al Terzo settore, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 117 del 2017, approvando la l. r. n. 65 del 2020 («Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano»[85]. In particolare, la legge regionale allarga l'insieme delle formazioni sociali a cui la stessa si rivolge (e, quindi, non solo agli enti del Terzo settore), in modo «da consentire che ogni espressione dell'attivismo civico, individuale e organizzato, sia adeguatamente valorizzato»[86]: all'art. 1 della legge, infatti, nei commi 1 e 2 si legge che la Regione favorisce («riconosce, promuove e sostiene»[87]) le formazioni sociali e, solo al comma 3, si afferma che «[a]i fini di cui ai commi 1 e 2, la Regione riconosce e valorizza gli enti del Terzo settore» di cui al d.lgs. n. 117 del 2017[88].

Peraltro, all'art. 3 della medesima legge, si stabilisce che «[l]a Regione e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati»[89] debbano favorire il «ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore»[90] e, nell'esercizio delle loro funzioni, assicurare «il coinvolgimento

[85] Preceduta dalla l. r. Toscana n. 58 del 2018 («Norme per la cooperazione sociale in Toscana»).

[86] L. GORI, F. MONCERI, *Legge regionale toscana n. 65/2020. Commento*, Firenze 2021, 6.

[87] Cfr. art. 1, co. 1, l. r. Toscana 22 luglio 2020, n. 65.

[88] Cfr. art. 1, co. 3, l. r. Toscana cit.

[89] Cfr. art. 3, co. 1, l. r. Toscana cit.

[90] *Ibidem*.

attivo degli enti del Terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione»[91]. L'intervento legislativo prevede altresì la costituzione di una Consulta regionale del Terzo settore[92], a cui spetta esprimere pareri e proporre proposte alla Giunta e al Consiglio regionali in materia di Terzo settore, promuovere ricerche, iniziative di sensibilizzazione e occasioni di confronto e consultazione con enti del Terzo settore e/o altre formazioni sociali e, infine, collaborare con la Regione per la verifica dello stato di attuazione della medesima l. r. Toscana n. 65 del 2020[93].

La legge regionale toscana sposa l'impostazione di metodo del Codice del Terzo settore, come si evince dall'art. 9 che tratta la co-programmazione: le amministrazioni pubbliche (regionali, gli enti del servizio sanitario e gli enti locali nel rispetto della loro autonomia statutaria) «*assicurano* il coinvolgimento degli enti del Terzo settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione [...] in relazione alle attività di interesse generale, *motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto*» (corsivo aggiunto)[94]. Merita soffermarsi sulle parti che sono state trascritte in corsivo: in primo luogo, la legge regionale stabilisce che il coinvolgimento del Terzo settore debba svolgersi quando si tratta di attività di interesse generale; in secondo luogo, con assoluta novità (rispetto anche al Codice del Terzo settore), si prevede un onere motivazionale dell'amministrazione pubblica nel caso in cui non sia stato attivato il procedimento di co-programmazione. L'impostazione della Regione Toscana, in modo deciso, procede oltre la stessa disciplina codicistica (del Terzo settore), riconoscendo che la

[91] Cfr. art. 3, co. 2, l. r. Toscana cit.

[92] Cfr. art. 7, l. r. Toscana cit.

[93] Cfr. art. 8, l. r. Toscana cit.

[94] Cfr. art. 9, l. r. Toscana cit.

programmazione delle attività di interesse generale sia, d'ora innanzi, «in via ordinaria» di «responsabilità condivisa tra pubblico e privato»[95].

La Regione Molise è intervenuta, approvando la l. r. n. 21 del 2022 («Disciplina del Terzo settore»), che si pone in analogia con quanto previsto dalla Regione Toscana. In particolare, anche la legge molisana riconosce il valore delle formazioni sociali e degli enti del Terzo settore, prevede la Consulta regionale del Terzo settore[96] e, nelle attività di interesse generale, assicura l'attivazione del procedimento di co-programmazione, prevendendo altresì il dovere in capo all'amministrazione pubblica di motivare «le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto»[97].

La Regione Umbria ha approvato la l. r. n. 2 del 2023 («Disposizioni in materia di amministrazione condivisa») che, come le altre leggi regionali esaminate sopra, riconosce il valore dell'apporto fornito dal Terzo settore nella programmazione e organizzazione delle attività di interesse generale, indicando, tra l'altro, che se non si fa ricorso ai procedimenti dell'amministrazione condivisa le amministrazioni pubbliche potranno procedere, «in alternativa», con gli «affidamenti di contratti pubblici ai sensi della normativa vigente»[98]: parrebbe, in tale disposizione, emergere un *favor* della normativa regionale proprio nei confronti dei procedimenti di amministrazione condivisa[99]. Inoltre, tra i principi della disciplina regionale, è stato previsto il ricorso alla valutazione di impatto da parte delle amministrazioni procedenti, proprio per «sostenere l'efficacia dei procedimenti di amministrazione condivisa»[100].

---

[95] L. GORI, *Art. 9*, in L. GORI, F. MONCERI, *Legge regionale toscana n. 65/2020*, cit.

[96] Cfr. artt. 7 e 8, l. r. Molise 7 ottobre 2022, n. 21.

[97] Cfr. art. 10, co. 1, l. r. Molise cit.

[98] Cfr. art. 3, co. 2, l. r. Umbria 6 marzo 2023, n. 2.

[99] Così, *L'Amministrazione condivisa negli ordinamenti regionali*, in *Labsus*, 2023.

[100] Cfr. art. 5, co. 1, lett. *d*), l. r. Umbria cit.

La Regione Emilia-Romagna è intervenuta nel 2023[101], adottando la l. r. n. 3 («Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva»)[102]. La disciplina emiliano-romagnola, oltre a riconoscere il valore del Terzo settore e dei procedimenti di amministrazione condivisa, favorisce espressamente le «forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali»[103] e promuove la «cittadinanza attiva», concetto che torna, nel testo della legge regionale, ben undici volte (compreso il titolo). In particolare, la Regione prevede la formazione di diversi organismi che, di fatto, favoriscono il confronto e la concertazione tra enti del Terzo settore e Giunta e Assemblea regionale: il Consiglio regionale del Terzo settore[104], l'Osservatorio regionale del Terzo settore e sull'amministrazione condivisa[105] e, infine, l'Assemblea regionale del Terzo settore[106]. In particolare, quest'ultima si riunisce una volta all'anno «quale momento di confronto, verifica e proposta sulle politiche di interesse» ed è «costituita dagli enti del Terzo settore iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore,

---

[101] Benché, in realtà, fosse intervenuta poco dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, introducendo con la l. r. Emilia-Romagna 19 ottobre 2017, n. 20, le «disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale»: cfr. sul punto, le brevi osservazioni di A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., 668. Peraltro, proprio la l. r. Emilia-Romagna 13 aprile 2024, n. 3 – art. 32, co. 1, lett. *c*) – ha abrogato la legge regionale del 2017.

[102] A commento, si veda Redazione, *L'Amministrazione condivisa negli ordinamenti regionali*, cit.

[103] Cfr. art. 1, co. 1, l. r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3.

[104] Cfr. artt. 10 e 11, l. r. Emilia-Romagna cit.

[105] Cfr. art. 12, l. r. Emilia-Romagna cit.

[106] Cfr. art. 13, c. 1, l. r. Emilia-Romagna cit.

con sede nel territorio regionale»[107]. Da tale impostazione, emerge la ricerca di momenti di confronto e parrebbe che si intenda favorire occasioni che permettano la partecipazione attiva del singolo cittadino o delle formazioni sociali di cui lo stesso fa parte.

La Regione Piemonte ha approvato la l. r. n. 7 del 2024 («Norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore piemontese», con cui si riconosce il ruolo non solo degli enti del Terzo settore riconosciuti come tali dal Codice del Terzo settore, ma di tutte «le formazioni sociali costituite in gruppi informali, associazioni, fondazioni, enti morali, filantropici e organizzazioni di volontariato anche privi di personalità giuridica», comprese anche le «altre forme di protagonismo civico, variamente denominate»[108]. La legge piemontese promuove, non solo per la Regione e per gli enti da essa dipendenti ma anche nei confronti degli altri enti pubblici locali (sempre nel rispetto delle loro competenze e della loro autonomia statutaria), l'attivazione dei procedimenti di amministrazione condivisa[109] e, come altre legge regionali esaminate, prevede l'istituzione della Consulta regionale del terzo settore[110], che esprime pareri o formula proposte al Consiglio o alla Giunta in materia di Terzo settore, promuove ricerche, verifica insieme agli organi della Regione l'attuazione della legge regionale e, infine, promuove sia momenti di sensibilizzazione che «occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del terzo settore e le altre formazioni sociali»[111].

Gli interventi legislativi delle Regioni a Statuto ordinario, che via via si sono susseguiti, sono concordi nel riconoscere il valore e l'apporto degli enti

[107] *Ibidem*.

[108] Cfr. art. 1, co. 3, l. r. Piemonte 25 marzo 2024, n. 7.

[109] Cfr. art. 3, l. r. Piemonte cit.

[110] Cfr. art. 6, l. r. Piemonte cit.

[111] Cfr. art. 7, l. r. Piemonte cit.

del Terzo settore: tale riconoscimento, da alcune Regioni[112], è esteso a tutte le formazioni sociali o alle «altre formazioni di protagonismo civico, variamente denominate»[113]. Peraltro, il ruolo del Terzo settore e delle formazioni sociali è ritenuto essenziale per la programmazione, la progettazione e lo svolgimento delle attività di interesse generale e, per tutte le Regioni, è funzionale a garantire la realizzazione dell'amministrazione condivisa sui territori regionali: merita, tuttavia, di essere segnalato che solo in due casi (Regione Toscana e Regione Molise[114]) le Regioni hanno previsto un onere motivazionale in carico all'ente pubblico che decida di non procedere con gli strumenti dell'amministrazione condivisa (che, appunto, secondo tali Regioni devono essere "assicurati"[115]); da un altro intervento regionale (Regione Umbria[116]) è ricavabile il riconoscimento di un particolare *status* di favore nei confronti degli strumenti dell'amministrazione condivisa, in quanto espressamente previsti come "alternativi" agli ordinari istituti di affidamento dei contratti pubblici. Sempre della Regione Umbria è di particolare interesse la previsione relativa alla valutazione di impatto degli interventi svolti attraverso gli strumenti di amministrazione condivisa, affinché siano verificabili i risultati realmente ottenuti da tale procedimento. Infine, la maggior parte delle Regioni ha previsto un organismo consultivo e rappresentativo del Terzo settore,

[112] Ad esempio, si vedano l'art. 1, l. r. Toscana cit., l'art. 1, co. 3, l. r. Piemonte cit. e l'art. 1, l. r. Molise cit.

[113] Cfr. art. 1, co. 3, l. r. Piemonte cit.

[114] Cfr. art. 9, l. r. Toscana cit. e art. 10, co. 1, l. r. Molise cit.

[115] Come è stato già rilevato, La Regione Toscana prevede altresì che debba essere assicurato il «coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore» sia con gli strumenti dell'amministrazione condivisa sia per altre vie (cfr. art. 3, co. 2, l. r. Toscana cit.).

[116] Cfr. art. 3, co. 2, l. r. Umbria cit.

ossia la Consulta regionale del Terzo settore[117]. Tuttavia, una sola Regione (l'Emilia-Romagna), anche al fine di favorire forme di democrazia partecipata e di cittadinanza attiva, ha previsto due ulteriori organismi[118]: l'Osservatorio regionale del Terzo settore e sull'amministrazione condivisa e l'Assemblea regionale del Terzo settore.

La legislazione regionale intervenuta sul Terzo settore e sull'amministrazione condivisa dimostra la capacità del legislatore regionale di compiere ulteriori passi per affermare la novità degli strumenti individuati dal Codice del Terzo settore, secondo peculiarità e caratteristiche anche differenti. Gli interventi legislativi più completi paiono essere proprio quelli della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna, seppure fondati sostanzialmente su approcci differenti: nel primo caso, il legislatore regionale favorisce il ricorso a strumenti di amministrazione condivisa, imponendo agli enti pubblici di giustificare l'eventuale rinuncia a operare con tale istituto; nel secondo, invece, si sottolinea in modo più marcato la necessità di favorire (oltre agli strumenti di amministrazione condivisa anche) ulteriori forme di partecipazione e di confronto, nella promozione di una cittadinanza attiva.

Infine, merita di essere segnalato l'intervento della Regione Lazio che, nel 2023, senza approvare una legge regionale sull'amministrazione condivisa, ha però adottato le «Linee guida della Regione Lazio in materia di co-programmazione e co-progettazione tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, ai sensi dell'art. 55 del decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo Settore)»[119], riconoscendo la novità di impostazione

---

[117] Cfr. art. 7, l. r. Toscana cit., artt. 7 e 8, l. r. Molise cit., art. 12, l. r. Emilia-Romagna cit. e art. 6. l. r. Piemonte cit.

[118] Cfr. artt. 12 e 13, co. 1, l. r. Emilia-Romagna cit.

[119] Con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2023, n. 987. La Regione Lazio, precedentemente, aveva approvato la l. r. 26 giugno 2019, n. 10, recante la disciplina in

della disciplina prevista dal Codice, dando atto che ivi «si è inteso superare l'idea dell'unicità del sistema pubblico deputato allo svolgimento di attività di interesse generale, valorizzando l'"autonoma iniziativa dei cittadini", fortemente radicata nel tessuto comunitario del [...] Paese»[120]. Le Linee Guida regionali costituiscono, di fatto, indicazioni per dare attuazione sul territorio a quanto previsto dal Codice del Terzo settore e, in particolare, si rivolgono «alla Regione Lazio, alle società regionali in regime di "in house providing", agli enti pubblici dipendenti, alle agenzie, alle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), ai distretti socio sanitari e ai singoli Comuni» e, nel rispetto dei loro ordinamenti, anche alle «aziende e [a]gli enti del servizio sanitario regionale»[121].

Gli interventi regionali che si sono susseguiti negli ultimi anni dimostrano la condivisione dell'impianto a cui si è giunti, prima, con l'introduzione del Codice del Terzo settore e, poi, con il riconoscimento del valore dell'amministrazione condivisa operato dalla Corte costituzionale con la nota sent. n. 131 del 2020. Peraltro, come si è compreso, gli enti regionali si sono spesso spinti oltre, riconoscendo un ruolo non solo agli enti del Terzo settore secondo il d.lgs. n. 117 del 2017 ma altresì a tutte le formazioni sociali latamente intese che si occupano di attività di interesse generale senza scopo di lucro e fornendo alla platea degli operatori (pubblici e privati) un sistema regolatorio originale, che valorizza ulteriormente i principi di sussidiarietà (in questo

materia di «promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni» che, benché citasse anche l'art. 55 del Codice del Terzo settore, riguardava solo la «cura», la «rigenerazione» e la «gestione condivisa» dei beni comuni con «forme di collaborazione tra l'amministrazione regionale e gli enti locali e i cittadini attivi» (art. 1): la disciplina aveva, dunque, portata limitata rispetto ai successivi interventi delle altre Regioni e non faceva nemmeno riferimento all'istituto della co-programmazione.

[120] *Ivi*, par. 1-*Principi generali e co-programmazione*.

[121] *Ivi*, *Premesse*.

caso, sia orizzontale che verticale), solidarietà, uguaglianza sostanziale e partecipazione[122], nel tentativo di ampliare il più possibile lo spazio alla partecipazione attiva dei cittadini, attraverso (i nuovi) strumenti di democrazia partecipata.

## 5. *Una conclusione sulle sfide alla democrazia rappresentativa*

Con l'amministrazione condivisa si assiste ad una nuova forma di partecipazione, che comporta, per l'ente pubblico, il coinvolgimento di cittadini riuniti in particolari formazioni sociali che bene conoscono i bisogni e, per questo, possono realmente trovare vie per rispondere ad essi: gli enti del Terzo settore, che detengono, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, un patrimonio informativo e conoscitivo unico[123].

In tal modo, quindi, le amministrazioni pubbliche sono aiutate a programmare (e attuare) le politiche inerenti alle attività di interesse generale: la rappresentanza qualificata degli enti del Terzo settore favorisce l'individuazione di ciò di cui il cittadino ha bisogno e, grazie all'esperienza di tali enti, è facilitata (anche se, comunque, in un processo sempre complesso di scambio di idee, valutazioni, approfondimenti, studi e ricerche, e così via) ad individuare le azioni che meglio rispondono alla vastità e complessità del bisogno. Dunque, l'interesse pubblico non è più monopolio dell'amministrazione pubblica, ma riguarda altresì gli enti del Terzo settore in quanto società

[122] Così fornendo «consistenza ai procedimenti di amministrazione condivisa», secondo un auspicio espresso dalla dottrina: cfr. L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., 192.

[123] Oltre ad «un'importante capacità organizzativa e di intervento»: Corte cost., sent. n. 131 del 2020; cfr. *supra*, par. 2.

solidale: come già affermato[124], nell'azione del Terzo settore c'è un plusvalore, che consiste nel fatto che l'intervento pubblico arrivi all'interno di un rapporto solidale; il plusvalore nasce dalla carica ideale che muove il Terzo settore, che permette l'incontro tra la società solidale e la società del bisogno. L'amministrazione condivisa permette di riavvicinare tale incontro alla Pubblica Amministrazione, per la programmazione e progettazione delle politiche relative ad attività di interesse generale.

Tuttavia, benché si ritenga evidentemente positivo il percorso che ha condotto a tale cambio di paradigma, dove la Pubblica Amministrazione si trova a decidere (o, meglio, a *co-decidere*) con l'ente del Terzo settore, deve porsi attenzione a quella particolare formazione sociale che ha sempre avuto la responsabilità di porsi come intermediario tra le esigenze dei cittadini e la decisione pubblica: il partito politico, nel solco della democrazia rappresentativa. Il politico, eletto nelle assemblee locali (consiglio comunale o regionale, ad esempio) o nazionali (Camera dei deputati o Senato della Repubblica), aveva come suo punto di riferimento una particolare formazione sociale che era, appunto, il partito politico, a cui, molto probabilmente, era anche iscritto. Infatti, «i partiti garantivano il raccordo (il costante dialogo) fra società e istituzioni, la raccolta e l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei territori e delle loro comunità, l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo», locale o nazionale che fosse, «l'organizzazione del confronto democratico nelle istituzioni rappresentative sulle scelte politiche da compiere in attuazione di quelle strategie e quei programmi, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute, la selezione della classe dirigente»[125].

---

[124] Cfr. *supra*, par. 2.

[125] F. BASSANINI, *I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per*

Oggi, invece, il partito politico è in crisi: in pochi si iscrivono, le percentuali di partecipazione alle tornate elettorali decrescono costantemente o, ad esempio, sono state "smantellati gli uffici studi" (tra cui i centri di ricerca e culturali e le scuole di formazione politica)[126] ed è stata chiusa la quasi totalità

*la politica*, Bologna 2024, 129-152, spec. 138 s. L'A., a p. 138, continua affermando che in Italia (e in altre democrazie) il partito politico è entrato in crisi anche a causa della «difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche», della «crescente incapacità dei partiti di interpretare i mutamenti e le istanze sociali» e della «scoperta di una diffusa corruzione».

[126] Sullo smantellamento degli uffici studi, ma, più in generale, sul cambiamento del partito a partire dagli anni '90, si vedano, tra le altre, le osservazioni di O. MASSARI, *Le tre facce dei partiti tra disintermediazione e sopravvivenza di uno spirito di partito*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 57-82, spec. 65, laddove l'A. affermava che negli anni '90 «[s]i riteneva […] che, ormai, le risorse principali, se non esclusive, fossero la leadership e la comunicazione politica diretta e variamente articolata (tra cui l'uso via via più intensivo dei social media), e che il messaggio e lo slogan fossero tutto» e, infatti, «si assiste allo smantellamento degli uffici studi (e dei centri di ricerca e culturali collegati al partito, delle scuole di formazione, delle riviste e pubblicistica varia ecc.), e si ampliano gli uffici stampa e gli staff del leader»: «[a]l posto della infrastruttura culturale dell'organizzazione collettiva, sorgono invece fondazioni legate ai singoli leader o correnti personali dedite solo allo sviluppo della carriera personale e alla ricerca di finanziamenti del politico di riferimento». Sempre sul cambiamento dei partiti politici e la loro crisi si vedano le osservazioni, tra gli altri, di P. FELTRIN, *Partiti ed elezione in Italia da un Secolo all'altro (1979-2022)*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 23-55, spec. 42, laddove afferma che «[n]ella prima fase (1983-1992) […] i partiti tradizionali cominciano a perdere la presa sui territori e sugli interessi organizzati; nella seconda fase (1994-2006), declinano le strutture organizzative che consentono il radicamento popolare dei partiti (sedi,

delle sezioni locali o decentrate dei partiti politici. Invece, il partito era un luogo di educazione e formazione, di dialogo e confronto, di elaborazione delle idee e della raccolta delle istanze e dei bisogni della collettività: i partiti politici oggi non costituiscono più «quei veicoli bidirezionali di contatto fra élite governanti e cittadini», dal che consegue che quanto è stato previsto dall'art. 49 Cost. «non è più vero, non accade più»[127]. Ad ogni modo, i partiti politici, anche se "snaturati" di quella loro essenza che ne giustificava (e ne giustifica) la presenza, esistono ancora e svolgono alcune funzioni decisive per la democrazia, ossia la selezione delle candidature e l'indicazione delle persone da eleggere o nominare ai vertici delle istituzioni[128]. Ciò che resta assente, però,

---

funzionari, iscritti ecc.), solo in parte compensate dal finanziamento pubblico ai partiti (leggi n. 515 del 10 dicembre 1993; n. 2 del 2 gennaio 1997; n. 157 del 3 giugno 1999) e dal tentativo di controllare la comunicazione politica secondo i modelli angloamericani; infine, la terza fase (2008-2022), eliminato il finanziamento pubblico (legge n. 13 del 21 febbraio 2014), perse quasi interamente la possibilità di controllo della comunicazione politica, ai partiti rimangono ancora due sole risorse strategiche, ma della massima rilevanza: il controllo esclusivo dell'accesso alle cariche elettive tramite la titolarità della formazione delle liste elettorali e il potere di nomina nel vasto arcipelago degli apparati e delle imprese sotto il controllo statale (diretto e indiretto)».

[127] G. AMATO, *Introduzione*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 13-20, spec. 14.

[128] Benché non sia «sufficiente votare per salvare una democrazia»; infatti, il «compito dei partiti dovrebbe essere quello di saper leggere la realtà e poi offrire decisioni», con la conseguenza che senza i partiti «la democrazia perde valore»: cfr. G. VITTADINI, *Comunità intermedie, occasione per la democrazia*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 375-385, 376. L'A., a pagina 384, afferma che la «nuova e più completa concezione di democrazia» è quella che non riguarda solo «il livello individuale del voto» perché è anche, e soprattutto, «legata

è il fondamento del partito politico e di queste particolari e importanti funzioni: al partito è venuto a mancare «il ruolo di veicolo della partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche che nelle istituzioni troveranno sbocchi e forme»[129].

La crisi del partito e, di conseguenza, della democrazia rappresentativa riguarda sia il livello nazionale che quello locale, dove, però, la situazione parrebbe essere più grave: le diramazioni territoriali dei partiti politici nazionali sono pressoché assenti e le liste locali (le c.d. civiche) vanno e vengono in base ai candidati sindaco di turno e difficilmente sopravvivono all'appuntamento elettorale, non andando quindi a costituire una realtà strutturata di confronto e dialogo, di rappresentazione del bisogno, di studio e analisi e di proposizione di soluzioni.

In tale contesto, in cui il sistema politico-istituzionale (basato sulla presenza di partiti con il ruolo di intermediari tra il cittadino e le assemblee elettive) è in crisi, prolifera la presenza di altri modi di rappresentare i bisogni o, altre volte, gli interessi: l'affermarsi della pratica del lobbismo[130], che in Italia

---

all'esistenza delle aggregazioni sociali, al loro diritto di educare in modo pluralistico le persone, alla loro capacità di rispondere ai loro bisogni attraverso risposte strutturate che lo Stato deve valorizzare come contributo creativo e originale al bene comune».

[129] G. AMATO, *Introduzione*, cit., spec. 13. Allo stesso modo, tra gli altri, anche O. MASSARI, *Le tre facce dei partiti tra disintermediazione e sopravvivenza di uno spirito di partito*, cit., il quale, a pagina 79, afferma che «[n]el disegno costituzionale i partiti politici (art. 49) sono visti come il punto intermedio di un circuito che collega i cittadini alle istituzioni, il popolo alle istituzioni rappresentative. La loro massima funzione è quella, allora, di essere strutture di intermediazione attraverso il ["]metodo democratico["]. Senza queste strutture la stessa democrazia rappresentativa non sarebbe possibile».

[130] Sulla co-esistenza di rappresentanza politica («parlamentare») e di «interessi» in un sistema in cui possano convivere e dialogare si vedano, tra le altre, le osservazioni di A.

non trova ancora una regolazione puntuale, senza un sistema di partiti strutturato «si sta sempre più orientando verso un rapporto di ["]clientela["] con la pubblica amministrazione e talora persino con i singoli dirigenti, così contribuendo a indebolire ulteriormente il sistema dei partiti e la democrazia rappresentativa, e creando maggiori occasioni di mala amministrazione e corruzione»[131]. In maniera provocatoria ci si potrebbe interrogare se, «[a]lla fine, interessi, gruppi, mobilitazione di professionisti hanno sostituito i partiti nella formazione delle politiche e nei risultati decisionali»[132].

Allo stesso tempo, l'affermarsi dell'amministrazione condivisa rappresenta, in modo magari sotteso, il tentativo di rispondere all'esigenza di confronto e dialogo, propria di una democrazia[133]. Dinnanzi al ruolo sempre meno rappresentativo del partito, alla mancanza per i politici (si pensi a livello locale) di un contesto in cui approfondire i bisogni e le risposte agli stessi, ci si deve chiedere come poter programmare e progettare le politiche pubbliche. Senza una formazione adeguata, senza una conoscenza del tessuto sociale, senza un contesto e un collegamento con la società, ci si deve interrogare

---

LONGO, *"A (not so) dirty thing". Lobbying: contra e pro*, in *Lettera AIC. Lobbying e decisione politica* (*www.associazionedeicostituzionalisti.it*), 3/2014.

[131] S. PASSIGLI, *Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Partiti e corpi intermedi: un rapporto complesso*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 109-128, spec. 118 s.

[132] L. MORLINO, *Partiti, rappresentanza e istituzioni di governo*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna 2024, 83-108, spec. 99.

[133] Infatti «[l]e democrazie possono fare l'una e l'altra cosa solo attraverso la convinzione e i cittadini non li si convince se non si dialoga con loro, se non se ne ascoltano i dubbi, se non si tiene conto, nelle risposte, delle loro domande e delle loro stesse risposte», ossia proprio «[q]uello che facevano i partiti di una volta»: cfr. G. AMATO, *Introduzione*, cit., 16.

su come è possibile conoscere realmente i bisogni e le esigenze e, quindi, decidere.

L'amministrazione condivisa rappresenta un tentativo di trovare contesti in cui è possibile rappresentare il bisogno e individuare le risposte allo stesso, in base ai principi di solidarietà, sussidiarietà e di democrazia partecipativa. Pertanto, si assiste ad una "trasformazione della democrazia locale", nel senso che, con gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, il Terzo settore si inserisce nel processo decisionale e diventa fattore determinante per la decisione *politica*: questa "espropriazione" del monopolio decisionale, sta trasformando il sistema del governo locale laddove il procedimento amministrativo registra l'esistenza di un processo di condivisione e di processi collaborativi con soggetti esterni all'amministrazione stessa. Infatti, l'ambito decisionale nella programmazione di attività di interesse generale sembrerebbe spostarsi dallo schema *cittadino-partito-politico-assemblea elettiva* a *cittadino-ente del Terzo settore-ente pubblico-Tavolo di co-programmazione*. Il Tavolo di co-programmazione nasce come momento partecipativo di soggetti qualificati del Terzo settore per l'individuazione dei bisogni e delle risposte a questi; tuttavia, nella perdurante assenza dei soggetti partitici quali intermediari naturali, la co-programmazione potrebbe divenire un momento rappresentativo del bisogno, fatto emergere da alcuni soggetti referenti (e non esponenti) di enti del Terzo settore (e non di partiti politici) designati, attraverso regole democratiche interne, dai membri degli enti stessi (e non eletti nelle assemblee elettive locali)[134].

Gli enti del Terzo settore sono formazioni sociali partecipate, a cui il legislatore affida compiti e responsabilità importanti in cambio della loro

[134] Si pensi al fatto che i «laboratori di amministrazione condivisa sarebbero potuti diventare luoghi di discussione e approfondimento, un po' come una volta erano i partiti, dove portare a evidenza le esigenze e progettare soluzioni»: L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 169.

sottoposizione a regole puntuali (anche di democrazia interna) e a controlli sul loro rispetto[135]. Invece, i partiti politici erano formazioni sociali partecipate (alcune lo sono ancora, anche se in modo decisamente ridotto rispetto solo ad alcuni decenni fa), ma nei cui confronti il legislatore per molto tempo non è giunto ad approvare una disciplina specifica, soprattutto per quanto riguarda le regole di democrazia interna[136].

Il partito politico dovrebbe, quindi, interrogarsi sul suo ruolo di intermediario tra la società e l'esercizio del potere, senza limitarsi ad essere una mera macchina elettorale e creatrice di *slogan* che di volta in volta fanno breccia sull'elettore; dovrebbe guardare all'esigenza che ci siano formazioni sociali con patrimonio conoscitivo, propositivo e critico; dovrebbe, quindi, riflettere sul fatto che, laddove maggiore è la partecipazione (democrazia), risulta agevole la costruzione di una comunità critica in grado di far emergere i bisogni e le risposte agli stessi.

Risultando difficile che il Terzo settore possa sostituirsi ai partiti nel loro ruolo di intermediazione e di rappresentanza democratica, anche perché – altrimenti – gli stessi enti del Terzo settore finirebbero per divenire, di fatto,

---

[135] Cfr. d.lgs. n. 117 del 2017.

[136] A cui si è giunti con l'introduzione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito (con modificazioni) in legge 21 febbraio 2014, n. 13, ancorché la previsione sia stata collegata all'accesso ai benefici ivi previsti (detrazione fiscale per le donazioni e destinazione del 2x1000 ai partiti iscritti nei registri istituiti da tale disciplina): il partito può rimanere libero nella sua organizzazione interna (come alcuni partiti, i cui esponenti erano membri del Parlamento, che per molto tempo non si sono iscritti ai registri), non accedendo a tali benefici (tralasciando, qui, la questione relativa all'effettività del controllo sul rispetto dei requisiti minimi stabiliti dal decreto-legge). Sul punto, tra gli altri, S. FREGA, *Partiti politici e contrasto alla corruzione. Profili di diritto costituzionale*, Napoli 2024, 45 ss., 109 ss. e 230 ss.

partiti politici[137], emerge la necessità di favorire la riscoperta e la rinascita di «quella capacità» (che era propria dei partiti politici) «di interlocuzione, dialogo e confronto fra partiti e corpi intermedi» in modo che gli stessi partiti possano «mantenere un solido radicamento nella società e una sufficiente capacità di comprendere i problemi e rappresentarne le istanze»[138]. Ma non solo. È, altresì, necessario che il partito politico, come l'ente del Terzo settore, sia un luogo realmente partecipato, animato dal confronto tra le idee diverse di chi vi partecipa, ispirato a regole di democrazia interna affinché gli iscritti siano in grado di poter determinare l'indirizzo del partito politico, gli incarichi all'interno dello stesso, la scelta dei candidati alle elezioni, e così via; il tutto dovrebbe essere animato da un costante confronto critico e un dialogo permanente tra le persone, che può sorgere solo attraverso un'educazione al bene comune, facilitata dal ripensamento delle scuole di formazione politica, dei centri culturali e da momenti di incontro interni ed esterni al partito.

La sfida dell'amministrazione condivisa alla democrazia rappresentativa consiste nel far emergere l'esigenza che i bisogni siano realmente rappresentati e che il confronto ed il dialogo permettano l'individuazione di risposte più attinenti ai bisogni della società[139]. Il Terzo settore può insegnare molto

---

[137] F. BASSANINI, *I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa*, cit., 149.

[138] F. BASSANINI, *op. cit.*, 151. L'A., alla pagina seguente, osserva la necessità che «cresca anche l'apertura dei corpi intermedi a riconoscere il ruolo dei partiti come principale strumento di partecipazione democratica, non rinunciando ad una propria interlocuzione diretta con le istituzioni, ma ritagliandole un ruolo complementare a quello dei partiti, ai quali primariamente resta il compito di aggregare le istanze e domande della società in visioni condivise del bene comune e in scelte largamente partecipate».

[139] O, anche, che sia possibile «ristabilire il legame tra la politica e le effettive esigenze della comunità»: cfr. L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 168 s.

al partito politico, in quanto proprio in tale contesto si impara a non curare solo la «miglior tutela degli interessi di coloro che vi si associano» ma a «lavorare sull'interesse, sul bene di altri»[140]: può rappresentare «un alimento che con altri, ma ben più di altri, può nutrire la politica, allo scopo di recuperarne l'essenziale capacità di convertire gli interessi individuali in interessi convergenti verso un bene comune»[141]. Infatti, in un contesto in cui i partiti politici sono in crisi, «il mondo del volontariato e del Terzo settore potrebbe essere visto come fucina utile a rivivificare la partecipazione politica a partire dalla loro impostazione solidaristica, capace di gratuità e di solidarietà»[142]: bisognerà verificare se il partito politico si lascerà contaminare dal Terzo settore[143] o se, invece, persisterà nella perdurante crisi di partecipazione democratica. In questo ultimo caso, si potrà verosimilmente assistere alla nascita di ulteriori nuove esperienze, simili a quella dell'amministrazione condivisa, dove si rende effettiva la partecipazione democratica e si realizza un lento percorso di "trasformazione" della democrazia – innanzitutto – locale. Altrimenti, il pericolo di non vedere rilanciato il partito politico, valorizzato il ruolo dei corpi intermedi e promossa la relazione tra politica e Terzo settore potrebbe sostanziarsi nel «doversi adattare a democrazie populistiche, cioè a

---

[140] G. AMATO, *Introduzione*, cit., 18. Peraltro, l'A., a pagina 19, ricorda di aver «ripetutamente proposto» che per la ricostruzione della politica sia altresì importante «un passaggio di personale dal Terzo settore alla politica, in modo da rinvigorire nella politica quelle qualità e quelle propensioni al dialogo nei luoghi della società che sempre più le sono mancate».

[141] *Ibidem*.

[142] L. VIOLINI, *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, cit., spec. 183.

[143] Con l'aiuto del legislatore, che non può farsi ulteriormente attendere: cfr., ad esempio, S. FREGA, *Partiti politici e contrasto alla corruzione*, cit., 225 ss.

una sottospecie di democrazia, oppure a scelte monocratiche che sono il primo passo verso quelle autoritarie»[144].

[144] G. VITTADINI, *Comunità intermedie, occasione per la democrazia*, cit., 382., che sostiene altresì la necessità di riattivare la «cultura della mediazione, del dialogo e del confronto sociale e istituzionale», ossia, «[i]n sintesi, l'attuazione in concreto del principio di sussidiarietà».