

## **Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale**

*Benedetta Vimercati*  
*Università degli Studi di Milano*

### **Riassunto**

Il contributo affronterà la relazione tra Pubblica amministrazione e Terzo settore in una prospettiva costituzionalistica. In particolare, il contributo si soffermerà sulla valorizzazione costituzionale del Terzo settore offerta nella sent. n. 131 del 2020, così come nella precedente giurisprudenza della Corte costituzionale. L'analisi del formante giurisprudenziale consentirà di affrontare il tema della delineazione dello statuto costituzionale del Terzo settore nonché di come i principi costituzionali (primo tra tutti il principio della sussidiarietà orizzontale) possono informare i rapporti tra Terzo settore e pubblica amministrazione, valorizzando modelli di interazione innovativi e collaborativi.

*Parole chiave:* pubblica amministrazione, terzo settore, sussidiarietà orizzontale, principio solidarista, amministrazione condivisa

*Abstract.* *Public Administration and the Third Sector: a Pivotal Relationship for the Constitutional Implementation of Horizontal Subsidiarity*

The paper will address the relationship between Public Administration and the so-called Third Sector from a constitutional perspective. In particular, the paper will focus on the constitutional enhancement of the Third Sector offered by the Constitutional Court case-law. The analysis will allow addressing the issue of the delineation of the constitutional statute of the Third Sector as well as how the constitutional principles (first of all the principle of horizontal subsidiarity) can inform the relations between the Third Sector and the Public administration, enhancing innovative and collaborative interaction models.

*Keywords:* public administration, third sector, horizontal subsidiarity, solidarity principle, shared administration

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.03

### **1. Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: una relazione di natura costituzionale**

È possibile affermare che la relazione tra Pubblica Amministrazione (PA) e Terzo Settore (TS) è una relazione di natura costituzionale? Due sono le strade che possono condurre ad una risposta affermativa a questo interrogativo. Ad essa si può infatti giungere sia guardando ai soggetti del rapporto, alla luce dello statuto costituzionale loro attribuibile, sia soffermandosi sulla relazione in sé che, grazie alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, è andata ad intessersi saldamente nel tessuto costituzionale. Nelle pagine di questo scritto si seguirà dunque questa duplice direzione, dapprima soffermandosi sull'inquadramento costituzionale soggettivo e, segnatamente, sulla caratura costituzionale del TS (facendosi aiutare dall'apporto del formante giurisprudenziale della Corte

costituzionale), per poi concentrarsi su come la Costituzione è intervenuta nella dinamica relazionale tra PA e TS, che ha di recente trovato una delle sue più dirette espressioni con la riforma del Codice del Terzo Settore (CTS) e la metodologia dell'amministrazione condivisa.

## **2. I soggetti: lo statuto costituzionale del Terzo Settore**

Se con riferimento alla PA è indubitabile, soprattutto con l'avvento delle Costituzioni dello stato democratico-sociale, come essa sia qualificabile quale potere dello Stato e quindi quale soggetto di levatura autenticamente costituzionale (Bognetti, 1994; D'Orlando, 2013), meno diretta ed immediata è stata l'emersione di una posizione costituzionale del TS, su cui ha certamente influito la mancanza di un rimando esplicito in Costituzione, a sua volta derivante dalla lacuna di un'identità giuridica del TS anche sul piano della legislazione ordinaria, colmata solo di recente con la riforma del CTS.

Ciò non ha comunque impedito di tratteggiare lo statuto costituzionale del TS, che si colloca nell'intreccio di una pluralità di fonti, partendo dagli artt. 2 e 3 fino ad arrivare al novellato art. 118 Cost.<sup>1</sup>. E, ai fini di una simile operazione, non è indifferente come tali coordinate costituzionali siano espressione di una serie di principi fundamentalissimi nel costituzionalismo nostrano, spartiacque tra la concezione della statualità di epoca contemporanea e la lettura del rapporto autorità-libertà che ha invece caratterizzato l'esperienza costituzionale liberale precedente.

La scelta di fondo che si è con fatica maturata in Costituente<sup>2</sup>, e che informa ancora oggi almeno la Parte I della Costituzione, è infatti confluita nell'affermazione dei principi personalista e pluralista in virtù dei quali, pur mantenendosi il singolo individuo come

---

<sup>1</sup> Molte altre sono le disposizioni costituzionali che la dottrina ha invocato come base costituzionale del TS tra le quali gli artt. 1, 4, 18 etc. (Gori, 2022; Rigano, 2021).

<sup>2</sup> La concezione in base alla quale si delineano i rapporti tra il potere e i cittadini è stata indubbiamente uno dei punti su cui è emersa la distanza tra le diverse posizioni ideologiche presenti in Assemblea costituente. Determinante è stata la spinta inferta da Padri costituenti come Mortati, Aldo Moro e La Pira (cfr. Codice di Camaldoli), quest'ultimo a sua volta fortemente influenzato dal pensiero di Gurvitch.

centro ultimo di imputazione dei diritti fondamentali, si valorizza l'immanente dinamica relazionale in cui egli è immerso<sup>3</sup>, che estrinseca una delle forme in cui si esprimono e potenziano la sua soggettività e libertà individuale, dentro una visione che aspira ad allontanare la radicalità collettivista e atomistica per abbracciare un approccio propriamente personalista e sociale.

Il rapporto biunivoco e diretto tra Stato ed individuo, che deve permanere come tratto distintivo del costituzionalismo quale strumento di garanzia dell'uso del potere nei confronti degli spazi di libertà del singolo, può però così avvantaggiarsi di un arricchimento della trama relazionale in cui si inseriscono le formazioni sociali, il cui valore giuridico-costituzionale dipende dall'essere «enti nei quali l'integrazione dei singoli è elevata a svolgimento della loro personalità» (Elia, 1992).

La consapevolezza di come l'unicità del singolo, a maggior ragione se contestualizzata e proiettata negli specifici contesti di vita, porti a maturare esperienze di socialità non per forza omogenee si rifrange nel principio pluralistico che si traduce nell'ampiezza della locuzione "formazioni sociali", capace di offrire copertura costituzionale non solo alle formazioni sociali tipizzate (famiglia, partiti politici o sindacati) ma anche a quelle non tipizzate, a segnare la storicità e la dinamicità della locuzione stessa<sup>4</sup>.

Come in più occasioni emerso dalla penna dei giudici costituzionali che hanno "enfaticamente" contribuito all'opera esegetica di delineazione di uno statuto costituzionale del TS<sup>5</sup>, in questa costituzionalmente orientata concezione del *genus* "formazioni sociali", gli enti che fanno parte del TS possono a pieno titolo essere ricompresi come *species*,

---

<sup>3</sup> Noto è l'ordine del giorno Dossetti sul riconoscimento della precedenza assiologica della persona umana rispetto allo Stato, della socialità di tutte le persone e dell'idea che lo Stato possa intervenire al solo fine di sopperire alle inadeguatezze delle comunità intermedie.

<sup>4</sup> Queste ultime possono gemmare poggiandosi anche sulla copertura costituzionale offerta dalla libertà di associazione anche se, come osservato, la nozione di formazione sociale *ex art. 2* non si sovrappone alla libertà di associazione, poiché occorre identificare un *quid pluris* delle formazioni sociali rispetto ai fenomeni associativi laddove questi non riescano ad «esibire sufficienti elementi di promozione della personalità umana anche nella vita di relazione» (Castorina, 2020). Nella sterminata dottrina sulle formazioni sociali si rimanda altresì a Barbera (1975); Rossi (1989); Elia (1992); Ruggeri (2020); Violini (2021).

<sup>5</sup> Attenta dottrina ha riconosciuto come, nonostante la portata contenuta delle questioni di legittimità affrontate, le decisioni della Corte abbiano assunto «tono talora enfatico». Il perché di tale aggettivazione si coglie soffermandosi sui motivi che hanno indotto la Corte a fissare «un nesso di co-essenzialità tra la promozione di questo fenomeno sociale e i principi fondamentali della Costituzione» rinvenibili nell'intento di «mettere al riparo da possibili, ancorché ad oggi improbabili, revirement legislativi l'autonomia e il valore del volontariato» (Pizzolato, 2020).

facendo aggio sulla proiezione teleologica propria del TS con cui si dà corpo al principio solidaristico *ex art. 2 Cost.* In quest'ultima disposizione, tra le primissime anche nella sistematica che scandisce l'ordito costituzionale, il procedere in parallelo della dimensione individuale e sociale si traspone infatti nel riconoscimento dei diritti individuali nonché dei doveri inderogabili di solidarietà, «base della convivenza sociale» (Tondi della Mura, 2011). Del resto, tale principio solidaristico non si limita ad evocare una componente doveristica (intesa in termini giuridici) ma si manifesta come esternalizzazione spontanea dalla libera scelta di contribuire con la propria opera allo sviluppo sociale. Se nel perimetro dei doveri si volesse restare, rimanendo fedeli alla lettera del dettato costituzionale, si potrebbe forse suggerire come scaturigine di questa libera scelta sia un “dovere morale” scevro da una connotazione utilitaristica, che sorga come impellente dal singolo spingendolo a porre in essere un'azione positiva e responsabile, scaturente dal vincolo di appartenenza che connette l'individuo alla comunità degli uomini e che mira a contribuire costruttivamente a quel perenne processo di rimozione degli ostacoli che limitano lo sviluppo dell'umana personalità.

Nell'incedere del formante giurisprudenziale, infatti, si è dapprima affermato il ribaltamento del monopolio in capo alle strutture pubbliche delle funzioni di assistenza e di beneficenza, impresso dal cambio di direzione portato dalla Carta costituzionale sulla base di un riconosciuto «pluralismo delle istituzioni in relazione alla possibilità di pluralismo nelle istituzioni» (sent. n. 396/1988). Da qui, si è assistito ad un crescendo nel radicare l'ancoraggio delle reti sociali (volontariato, cooperazione sociale, etc.) al principio solidaristico culminato nella fondamentale sent. n. 75/1992, in cui il volontariato viene definito come «un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale» e, in quanto tale, «più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale»<sup>6</sup>. Queste stesse espressioni ritornano anche nella successiva giurisprudenza<sup>7</sup>, fino alla sent. n. 500/1993 dove si aggiunge un ulteriore tassello. È la Corte

<sup>6</sup> Già nella sent. n. 75/1992, la Corte mette in guardia da una distorta rappresentazione del rapporto tra PA e TS, confinato «in una mera e patologica esternalizzazione di funzioni ad enti del TS da parte di autorità pubbliche che queste ultime non sono in grado (economicamente ed organizzativamente) di svolgere, scaricandole sulla società civile» (Violini, 2023).

<sup>7</sup> Si ricordi anche la meno conosciuta sent. n. 202/1992 in tema di cooperative sociali.

ad esplicitare come «questa moderna visione della dimensione della solidarietà» costituisce «un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» e spinge verso la collaborazione non solo dello Stato con le sue articolazioni ma anche delle formazioni sociali e dei singoli cittadini al conseguimento di beni essenziali comuni.

Si inserisce così, in questa valorizzatrice giurisprudenza costituzionale, il richiamo fondamentale all'art. 3 co. 2 Cost., dove il dovere di perseguimento dell'uguaglianza sostanziale viene ricondotto alla Repubblica, attraverso l'impiego di una nozione che evoca l'assetto composito dell'ordinamento che si estrinseca nella multiattorialità verticale dell'articolazione dei pubblici poteri. Questi ultimi, alla luce del novellato art. 118 Cost., devono altresì agire orizzontalmente, valorizzando la libera iniziativa dei privati cittadini, chiamati anch'essi a prendere parte all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, nell'alveo di un'idea di partecipazione che si ripercuote sulla tenuta della stessa democrazia, assunta nella sua duplice veste minima procedurale e massima sostanziale (Romano, 1946)<sup>8</sup>. Sotto queste sembianze, la democrazia non rimane quindi costretta nella sfera del dire, propria delle forme di democrazia partecipativa e deliberativa, ma tocca quella del fare, riconducibile alla vocazione autenticamente poetica della sussidiarietà orizzontale<sup>9</sup>. Ed entrambe le sfere possono poi trovare sintesi nella formula “cittadinanza attiva” (Arena, 1997; Moro, 1998) che, mutuata dalla riflessione sociopolitica, è ormai entrata nel vocabolario giuridico<sup>10</sup>, ad indicare un modello caratterizzato «dalla spontanea

<sup>8</sup> La veste procedurale della democrazia risponde alle domande “chi e come esercita il potere” mentre quella massimalista si riferisce al raggiungimento degli obiettivi che lo Stato – quale ente libero nel fine – si è posto, anzitutto selezionando finalità elevate a fondamento del patto costituzionale, e che continuamente si pone nella dialettica politica, perseguendo la declinazione pratica dei binari costituzionali della libertà e dell'eguaglianza. È sottintendendo questa lettura olistica che il Presidente Mattarella si esprimeva nel 2015 durante la cerimonia celebrativa del 70° Anniversario della Liberazione affermando – nel parlare delle formazioni sociali – che «da sole le istituzioni non esauriscono tutto il bisogno di democrazia».

<sup>9</sup> La partecipazione è infatti richiamata espressamente anche nella stessa legge delega di riforma del CTS.

<sup>10</sup> Già evocato nella Carta della sussidiarietà del 2004, tale concetto è stato ripreso nella sent. n. 131/2021. Fondamentale, nell'introduzione del vocabolario giuridico del concetto di cittadinanza attiva, è il pensiero di G. Arena che nel noto saggio “Introduzione all'amministrazione condivisa”, successivamente ripreso in numerosi successivi lavori, richiamava all'importanza di un coinvolgimento dei cittadini nella condivisione con la pubblica amministrazione di risorse e responsabilità, volte alla soluzione di problemi di interesse generale. Questa intuizione, rafforzata a seguito della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale – che ha fornito una nuova lente attraverso cui guardare anche allo stesso concetto di cittadinanza – ha trovato una prima essenziale concretizzazione nel regolamento di Bologna “sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”, approvato il 19 maggio 2014 ed entrato in vigore il 16 giugno del medesimo

cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche [...] che cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica»<sup>11</sup>. Tale modalità di concorso della società civile porta infatti con sé, non concependole come aprioristicamente antitetiche, un'aspirazione particolaristica e una comunitarista. La società civile, pur animata dal perseguimento di interessi particolari (e pertanto plurali), può infatti concorrere – come ricorda Mortati (1976) riferendosi ai corpi intermedi – alla formazione e al perseguimento di interessi comuni e generali, fungendo da canale di articolazione e aggregazione degli interessi.

### **3. La dinamica relazionale: la sussidiarietà orizzontale come nuova veste della relazione tra PA e TS**

L'avvento del principio di sussidiarietà orizzontale si inserisce dunque nella nervatura costituzionale, avvantaggiando una nuova lettura non solo della soggettività della PA e del TS ma della loro relazione. Il pluralismo sia di matrice istituzionale sia di matrice sociale che già permeava la trama costituzionale trova infatti rinnovato vigore (o forse persino un nuovo volto) con la positivizzazione del principio di sussidiarietà (D'Atena, 2001), che svolge nei confronti del TS una doppia funzione: quella di offrire un'ulteriore caratura costituzionale al TS, *ad abundantiam* rispetto alla solida copertura fornita dagli artt. 2 e 3 Cost. ma, soprattutto, come elemento che detta un nuovo corso nel dipanarsi della relazione tra PA e TS. Il principio di sussidiarietà, che contempla la valorizzazione di una

---

anno, con cui si sono introdotti e disciplinati i cd. patti di collaborazione ossia “lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni” definendo forme di collaborazione, obiettivi, tempi e forme di sostegno (art. 5 Reg.). Tenendo conto delle esperienze di collaborazione realizzate in ossequio del Regolamento del 2014 e in virtù della approvazione della riforma del Codice del Terzo Settore e della disciplina sull'amministrazione condivisa, il Comune di Bologna ha approvato un nuovo Regolamento rubricato “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”. Quest'ultimo, entrato in vigore il 1° gennaio 2023 e che si accompagna anche ad alcune modifiche statutarie sulle forme di collaborazione, mira a fornire una cornice unitaria ai moduli di amministrazione condivisa tra amministrazione comunale e Terzo Settore nonché alle forme di collaborazione con le reti civiche cittadine, al fine di “potenziare l'attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale mediante il metodo dell'amministrazione condivisa”.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato sent. n. 1546/2019.

poliattorialità istituzionale, si spinge infatti anche sul piano sociale assumendo la sua inclinazione orizzontale, che si trasfonde nell'atteggiamento di *favor* che il sistema di potere verticalmente strutturato deve riporre, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'autonoma iniziativa dei cittadini<sup>12</sup>.

In questo si coglie anche uno dei pregi della sussidiarietà che è quello di non sganciare la verticalità e l'orizzontalità, assumendo la dimensione istituzionale e quella sociale come separate: esse, sebbene portatrici di contenuti disomogenei (Albanese, 2002), vanno piuttosto inquadrare quali ambiti che concorrono, nell'integrazione e nel sostegno reciproco proprio di un sistema reticolare, alla realizzazione di interessi generali (Rescigno, 2002; Razzano, 2007). In questo senso, il principio di sussidiarietà orizzontale può infatti essere inteso come fondativo di un nuovo modello di amministrazione che si ispira ad una condivisione di funzioni finalizzate alla garanzia di interessi generali «secondo uno schema graduale di tipo ascendente, che va dall'individuo, alle organizzazioni sociali al potere pubblico» (Albanese, 2002).

Dentro la dinamicità di un principio come quello sussidiario, la problematica che si è posta e continua a porsi è come interpretare la sussidiarietà: la concezione che si afferma infatti sul piano teorico si riversa su quello pratico, informando di conseguenza il modo in cui si va a connotare la trama di relazioni tra PA e TS. Chiara esemplificazione di questo fenomeno si ha con riferimento al welfare, nella cui evoluzione è emerso un diverso atteggiarsi dell'interazione tra PA e TS. Il paradigma iniziale che sembrava voler esprimere l'esistenza di un canale prioritario nella costruzione del welfare occupato dalle formazioni sociali rispetto alle quali sarebbe dovuto subentrare lo Stato, laddove necessario, ha subito una torsione che ha posto come prioritario l'intervento statale, eventualmente sussidiato dall'azione del TS che agisce in supplenza dell'apparato pubblico per colmarne le lacune e/o sopperirne le inefficienze. Una supplenza che si fa a sua volta elastica, espandendosi e contraendosi di fronte all'avanzare e all'arretrare della mano pubblica a seconda della più o meno spiccata capacità di quest'ultima di dare risposta all'emergere, al moltiplicarsi e allo

---

<sup>12</sup> Una lettura che si riscontra in dottrina è quella secondo cui la Costituzione del '48, pur non nominando espressamente tale principio, risultava ad esso già "informata", potendosi identificare il riferimento di cui all'art. 118 u.c. Cost. come una specificazione dei principi contenuti nell'art. 2 Cost. (De Pretis, 2022).

stratificarsi dei bisogni espressi dal tessuto sociale. Fino ad arrivare alla nascita del secondo welfare che, nella nota evoluzione dal diamante al fiore, trova uno dei suoi pilastri nella complementarità degli apporti di tutti gli attori pubblici, privati e del TS (Ferrera e Maino, 2011), spronando la valorizzazione della polifonica interazione tra Stato e società civile che induce la sussidiarietà entro un moto non bidirezionale<sup>13</sup> ma il più possibile circolare (Zamagni, 2022; Antonini, 2000).

È quest'ultima lettura che ha trovato di recente conferma nelle parole della Corte costituzionale che, a sua volta, ha metabolizzato l'impatto dalla costituzionalizzazione della sussidiarietà sull'evoluzione dei rapporti tra TS e PA. Se infatti nella più risalente giurisprudenza il volontariato era stato identificato come «strumento utile per sopperire a carenze delle strutture pubbliche, come nuovo modello di cura di interessi pubblici e di esercente attività idonee a conseguire fini sociali» (sent. n. 243/1987), nella giurisprudenza post-sussidiarietà si assiste ad un cambio di passo che ha trovato, ad oggi, il suo punto di arrivo nella sentenza manifesto n. 131 del 2020, definita non peregrinamente «una pietra miliare del diritto costituzionale del Terzo settore» (Gori, 2020). Con tale decisione la Corte, poggiandosi su molti dei suoi precedenti<sup>14</sup>, sottolinea come l'art. 118 u.c. muova dal riconoscimento della profonda socialità umana suscettibile di tradursi in un'azione positiva e responsabile. Ed è su questo che si radica, secondo la Corte, la *ratio* originaria della disposizione, ovverosia quella di dettare il superamento dell'idea per cui lo svolgimento di attività di interesse generale sia riconducibile solo all'azione del sistema pubblico. Diversamente, affermano i giudici costituzionali, esiste un «ambito di organizzazione delle libertà sociali» che, ultroneo al mercato e al pubblico, può concorrere con quest'ultimo dentro un rapporto collaborativo e non sinallagmatico, mettendo a disposizione il flusso di dati informativi e la propria capacità organizzativa e di intervento.

Il principio di sussidiarietà diviene così un precetto giuridico che traduce una libertà

---

<sup>13</sup> Di rapporto bipolare come paradigma che ha a lungo contraddistinto il rapporto tra autorità pubbliche e cittadini parla Cassese (2001).

<sup>14</sup> Prima della sent. n. 131/2020 si ricordino altresì le sent. nn. 300 e 301/2003, 228/2004, 309/2013, 185/2018. In particolare, nelle sent. nn. 300 e 301/2003, nel definire la natura giuridica delle fondazioni bancarie – che ad oggi tecnicamente non rientrano nella categoria giuridica di TS – la Corte costituzionale si riferisce ad esse con la fortunata formula di «soggetti dell'organizzazione delle 'libertà sociali' e non delle funzioni pubbliche».

incarnata nella storia che aspira da libertà garantita a farsi libertà attiva capace, in questa veste, di contribuire a ridelineare il relazionamento tra autorità e libertà, tra società civile e pubblici poteri nonché lo stesso ruolo della PA (Benvenuti, 1994).

#### **4. La trasposizione legislativa della sussidiarietà orizzontale**

Questa lettura del principio sussidiario e il modello di condivisione della funzione pubblica che se ne inferisce hanno trovato trasposizione nel processo di riforma che ha interessato il TS. Tale processo riformatore, frutto di una mediazione tra interessi politici non sempre convergenti, è stato inaugurato con la legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 e si è sviluppato con i successivi decreti attuativi, con l'intento di valorizzare e promuovere il TS<sup>15</sup>, offrendo organicità e sistematicità ad una disciplina scomposta.

Non essendo qui possibile entrare nel merito di tutti gli elementi di innovazione della riforma, ci si soffermerà sulle disposizioni concernenti il rapporto tra enti pubblici e TS, compendiate nel Titolo VII e, in particolare, nell'art. 55 CTS. Accanto a modalità riflesso del più tradizionale paradigma sinallagmatico (le convenzioni e l'affidamento di servizi *ex* artt. 56 e 57), il più autentico moto di novità risiede nella cd. amministrazione condivisa, così teorizzata da Gregorio Arena al fine di marcare il distinguo tra tale pionieristica forma di interazione pubblico/privato e altre modalità di partecipazione della cittadinanza al procedimento amministrativo e al processo decisionale pubblico (Arena, 1997).

In passato non erano invero mancati, anche se in forma embrionale, tentativi di collaborazione tra i due soggetti. Un primo tipo di tentativo, stretto dentro il perimetro di sinallagmaticità, apriva alla stipula di convenzioni tra Stato, regioni, enti locali ed altri enti pubblici con gli enti del TS (organizzazioni di volontariato l. n. 266 del 1991, cooperative di tipo b) l. n. 381 del 1991 e associazioni di promozione sociale l. n. 383 del 2000). Più vicino allo spirito che oggi caratterizza l'amministrazione condivisa, è stato invece quanto previsto

---

<sup>15</sup> Dentro una prospettiva di promozione attiva e non solo di garanzia in negativo, evitando attività di ostacolo alle iniziative della società civile (v. da ultimo sent. n. 52/2021).

dalla l. 328 del 2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali dove l'integrazione agiva sì rispetto alle tipologie di intervento previste, ma anche sul piano soggettivo, stimolando il coinvolgimento dei molteplici attori sociali. Tale tentativo si è tradotto nella previsione dei Piani di zona e nella di poco successiva facoltà attribuita ai Comuni di indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione con il TS di interventi innovativi e sperimentali (art. 7 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001). Due strumenti che rischiavano però di rimanere limitati e limitanti, con riferimento all'ambito di azione (per la ristrettezza dei settori su cui interferivano e per la restrizione della co-progettazione a «interventi innovativi e sperimentali»), con riguardo ai soggetti coinvolgibili (la co-programmazione tramite piani di zona era accessibile solo per gli enti TS che contribuiscono con risorse proprie) nonché, infine, per il flebile impatto che erano in grado di esercitare.

L'art. 55 CTS prova a sublimare questi precedenti sforzi, istituzionalizzando co-programmazione e co-progettazione come più coerenti modalità di realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>16</sup>, auspicabilmente in grado di superare i limiti che avevano sacrificato la precedente esperienza collaborativa: da una parte, i limiti materiali, abbattuti dall'apertura della collaborazione a tutto lo spettro degli interessi generali (non solo nell'ambito del welfare) e, dall'altra, i limiti connessi alla logica sperimentale che permeava la co-progettazione, il cui abbattimento dovrebbe elevare la co-progettazione a «strumento ordinario dell'azione amministrativa» (relazione del Governo allo schema CTS).

L'impronta collaborativa impressa ad attività che ordinariamente svolge la PA è epifania della volontà di ridisegnare il rapporto tra PA e TS non in termini di mera supplenza ma di co-costruzione. E questo costruire insieme trova la sua pietra d'appoggio proprio sulla caratterizzazione genetica degli enti del TS, inferibile dalla definizione organica e in positivo tradotta nel combinato disposto degli artt. 4 e 5 CTS. Quest'ultima viene infatti costruita, distillando il pluralismo sociale e lo spirito solidarista che animano il TS, intorno alla natura giuridica dell'ente (enti privati senza scopo di lucro), al tipo di attività svolta (attività di interesse generale) e alla finalità ad essa riconducibile (finalità civiche,

---

<sup>16</sup> Che potrebbero apparire l'uno (la co-progettazione) quale esito forse naturalmente consequenziale – anche se non obbligatoriamente – dell'altra (co-programmazione).

solidaristiche e di utilità sociale)<sup>17</sup>.

Il rapporto di collaborazione tra PA e TS tramite le forme dell'amministrazione condivisa si innesca proprio laddove l'attività del TS e quella della PA convergano nel perseguimento di interessi generali, portando a ritenere – in questa prospettiva – come la riforma vada finanche a suggerire un'indicazione preferenziale per questo modello di interazione in quanto naturalmente discendente da una genuina attuazione del principio sussidiario.

La sistematizzazione operata dalla regolamentazione del CTS e, in particolare, il modo in cui viene procedimentalizzata la sussidiarietà attraverso le metodologie della co-programmazione e co-progettazione se, da una parte, sono stati accolti con favore, dall'altra, hanno però fin da subito posto alcuni nodi interpretativi, specialmente a fronte del disarmonico coordinamento tra la disciplina del CTS e il più ampio quadro regolatorio di derivazione europea in materia di contratti pubblici nonché in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

A questa confusione ha cercato di porre rimedio il Consiglio di Stato, espressosi in sede referente su interpello di ANAC in occasione dell'elaborazione di linee guida sull'affidamento di servizi sociali. Di fronte all'alternativa tra l'applicabilità della disciplina del Codice dei Contratti Pubblici (CCP) o quella del TS, la Commissione ha perentoriamente optato per l'applicazione del primo a discapito dell'autonomia del CTS. Muovendo dal presupposto secondo cui tutto ciò che è economico (ivi compresi, in virtù delle direttive 2014, gli appalti di servizi sociali) debba rientrare nel regime regolatorio competitivo euro-unitario, qualunque affidamento di servizi sociali deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, con l'unica eccezione delle procedure di affidamento di servizi sociali disciplinate dal diritto interno che non abbiano carattere selettivo, non tendano all'affidamento di un servizio o, laddove propendano per

---

<sup>17</sup> In dottrina si parla di una tripartizione tra chi, come e perché (Gori e Rossi, 2016). Definizione tripartita che si deve però accompagnare all'elemento costitutivo dell'iscrizione al RUNTS. Tale iscrizione, lasciata alla scelta dell'ente, diviene imprescindibile – per evidenti ragioni di trasparenza e di controllo – qualora esso voglia avvantaggiarsi dell'apposito regime di maggior favore. Una opportunità che, a ben vedere, non sempre l'ente decide di sfruttare a fronte di un bilanciamento vantaggi-oneri, nel quale a pesare più significativamente possono essere gli oneri che disincentivano quindi l'iscrizione.

l'affidamento di un servizio, questo sia svolto a titolo integralmente gratuito<sup>18</sup>.

La soluzione adombrata dal Consiglio di Stato, pur timidamente ammorbidita in occasione di un secondo parere del 2019 (n. 1312/2019), è stata disinnescata dalla lettura offerta dalla Corte costituzionale – benché non richiesta – del nesso tra le procedure di cui all'art. 55 CTS e la disciplina europea in materia di appalti pubblici. La Corte tiene infatti a sottolineare come l'art. 55 CTS istituzionalizzi un modello basato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private che si allontana da quello sull'affidamento di servizi. Così configurato, esso si inserisce perfettamente nel quadro euro-unitario, in quanto espressione regolatoria dello spazio lasciato agli Stati membri nel definire un modello organizzativo di attività a spiccata valenza sociale «non ispirato al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà» (Rossi, 2020). Ed è quest'ultima la prospettiva che ha accolto anche il Governo con il decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020 n. 76), poi convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120, con cui si è intervenuti direttamente sul CCP agli artt. 30 co. 8, 59 co. 1 e 140 co. 1, introducendo norme di coordinamento dei due testi legislativi per il tramite di formule che depongono nel senso, già sotteso dalla stessa Corte costituzionale, di un'equiordinazione e parificazione tra i due codici, ognuno destinato ad operare nel proprio ambito di afferenza. A conferma di questa distinzione dell'ambito di operatività delle due discipline è ancor più di recente intervenuta l'ANAC che, attraverso le Linee Guida n. 17 “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali” approvate con delibera n. 382 del 27 luglio 2022, ha ribadito l'estraneità all'applicazione del CCP di tutte le forme di collaborazione tra PA e TS disciplinate dal CTS (art. 55 e 56), rimandando alle disposizioni della legge n. 241 del 1990 e al d.m. n. 72/2021. Sulla stessa scia, pur con alcune zone d'ombra, si pone anche il nuovo Codice dei Contratti Pubblici<sup>19</sup>. Quest'ultimo, infatti, con l'intento di recepire la coesistenza nell'ambito

---

<sup>18</sup> Intendendosi integrato il requisito della gratuità qualora vi sia «un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto. (...) la effettiva gratuità si risolve contenutisticamente in non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore».

<sup>19</sup> Lo schema del Codice, redatto in attuazione dell'art. 1 della l. n. 78/2022, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 16 dicembre 2022 ed è già stato sottoposto ai pareri richiesti dalla stessa l. n. 78/2022, art. 1 co. 4 (Conferenza Unificata, Consiglio di Stato e Commissioni parlamentari competenti). A meno che le molteplici osservazioni formulate non ritardino le tempistiche, il decreto dovrebbe essere pubblicato entro il 31 marzo 2023, iniziando a trovare applicazione per i nuovi procedimenti dal 1° aprile 2023. Dalla data del 1°

dell'affidamento dei servizi sociali tra il modello della concorrenza e quello della solidarietà e quindi la non conflittualità tra CTS e CCP, prevede all'art. 6 che “la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che gli enti del Terzo settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato”, esplicitando come non rientrino nel campo di applicazione del CCP gli istituti disciplinati dal CTS. Questa previsione, che riporta quasi pressoché letteralmente un passaggio della pronuncia n. 131/2020, se da una parte è sintomo di un'attenzione del legislatore al mutamento di paradigma portato dall'amministrazione condivisa<sup>20</sup>, dall'altro espone la previsione normativa ad una serie di primi rilievi critici, a partire dalla non perfetta sovrapposibilità e coincidenza con il concetto giuridico di “interesse generale” accolto nel CTS della dizione “spiccata valenza sociale” come elemento caratterizzante le attività in relazione alle quali la PA può optare per modelli di co-amministrazione, per arrivare al riferimento inserito nel CCP ai principi di effettività e di risultato<sup>21</sup>, che sembrano evocare delle vere e proprie condizioni volte a facultizzare il ricorso alla amministrazione condivisa. Probabilmente *in nuce* immuni da qualsivoglia intento di restrizione degli spazi discrezionali della PA nella scelta della modalità condivisa, tali formulazioni potrebbero però essere suscettibili di sollevare problematiche interpretative di non poco momento e di aprire dubbi esegetici inediti<sup>22</sup>, ancorché probabilmente risolvibili facendo aggio su un'interpretazione delle

---

luglio 2023, l'applicazione delle nuove norme – a fronte della abrogazione del precedente Codice – si dovrebbe estendere anche ai procedimenti in corso.

<sup>20</sup> Secondo alcuni commentatori, di una attenzione non richiesta e non necessaria, dal momento che si era ormai giunti ad una chiarezza sia del quadro normativo che interpretativo sul punto (Marocchi e Santuari, 2022).

<sup>21</sup> Con principio di effettività si fa riferimento alla capacità dell'ente, anche in co-programmazione e co-progettazione, di realizzare, organizzare e gestire l'attività mentre con principio di risultato (a cui è interamente dedicato l'art. 1 dello schema del CCP) ci si riferisce alla esecuzione della attività “con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, sempre nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che vengono espressamente richiamati” (Relazione illustrativa schema CCP).

<sup>22</sup> Per quel che riguarda la formulazione “attività di spiccata valenza sociale” essa potrebbe, in primo luogo, ingenerare alcune perplessità sulla identificazione di tali attività con le attività di interesse generale elencate e previste nel CTS. Ulteriori dubbi interpretativi potrebbero sorgere a fronte dell'aggettivazione che l'art. 6 accompagna alle attività di valenza sociale. Anche nel caso identificazione tra le attività di interesse generale e quella di valenza sociale, l'aggettivo “spiccata” potrebbe indurre ad una più circoscritta perimetrazione delle attività a cui sarebbe applicabile un modello di amministrazione condivisa? Altrettanto problematico è stato considerato il

disposizioni non strettamente letterale ma sistematica che tenga conto della pluralità di fonti che insistono sulla materia.

## **5. Questioni aperte e sfide future**

Tutto il percorso fin qui condotto non chiude però irrevocabilmente talune questioni che rimangono aperte rifrangendosi sia su un piano più squisitamente dogmatico sia su un piano pratico. L'affermazione di una condivisa responsabilità nel perseguimento di attività di interesse generale, pur dentro l'istituzionalizzazione di procedure collaborative, potrebbe condurre ad una confusione nella definizione dei ruoli e delle relative sfere di responsabilità, adombrate anche da parte della dottrina con riferimento alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Luther, 2019) e poi traslate sull'amministrazione condivisa. Quest'ultima preme verso una societizzazione delle funzioni, verso l'ibridazione tra autorità che esercita un potere e società civile e persino verso l'autoamministrazione dei privati (Duret, 2000), rischiando di innescare meccanismi di de-responsabilizzazione della PA?

Il CTS sembra porsi in maniera equilibrata rispetto a queste problematiche, svelando una non celata consapevolezza della funzione e dei principi costituzionali che afferiscono al TS e, specialmente, alla PA. L'opera di regolamentazione e di procedimentalizzazione della sussidiarietà orizzontale tramite l'amministrazione condivisa è servente ad imprimere una lettura non alterata e alterabile dello stesso principio, quasi a volerne puntellare il genuino significato. Senza però con ciò snaturare la funzione costituzionale della PA, senza «demolirne il volto», attenuando la coerenza della sua responsabilità e nullificando «la perdurante centralità del rapporto dialettico autorità-libertà» (Cortese, 2022; Bombardelli,

---

rimando ai principi di effettività e, soprattutto, di risultato. È stato sul punto ipotizzato il «caso in cui il ricorrente, avvezzo alle logiche degli appalti [...], potrebbe contestare all'ente locale un avviso di co-progettazione, pubblicato senza la comprovata attestazione che esso risulti migliore rispetto all'appalto. Da un simile approccio discenderebbe un non necessario e inutile "onere della prova" a carico dei processi di amministrazione condivisa, tradendo, altresì, una mentalità che considera quest'ultima alla stregua di un'eccezione» (Marocchi e Santuari, 2022). Altro profilo critico, è quello attinente all'impiego del termine "organizzazioni non lucrative", ormai espunto anche dal CTS.

2022). L'obiettivo è infatti quello di ricalibrare la modalità di esercizio della funzione della PA; essa rimane soggetto responsabile nell'esercizio di uno specifico potere, non però astratto e calato dall'alto bensì vivo dentro la concretezza del reale e nell'interrelazione con chi questo reale lo compone. Questo trapela anzitutto dalla scelta confluita nel CTS di optare per un intervento additivo che, lungimirante sul piano pratico e coerente sul piano teorico, non elimina con un tratto di penna la possibilità di articolare il rapporto tra PA e TS come rapporto di servizio orientato all'acquisizione con procedure competitive di servizi erogati dal TS. La PA, nella convivenza di molteplici moduli di interazione, viene lasciata libera di far agire la propria discrezionalità nella scelta di quale tipo di strumentario accogliere. In questo spazio, essa viene così sollecitata a riflettere altresì su quale ruolo ritenga necessario di volta in volta assumere<sup>23</sup>: come soggetto che autonomamente interpreta il bisogno definendone la relativa risposta e le necessarie risorse economiche ossia la cd. amministrazione di prestazione o di regolazione o, in alternativa, come soggetto che necessita di far emergere il bisogno e la risposta nel confronto con il TS ossia la cd. amministrazione condivisa (Giglioni, 2022). -

Si aggiunga inoltre come è lo stesso art. 55 ad enucleare una serie di principi dei quali l'amministrazione condivisa viene considerata attuazione che fungono da altrettanti criteri-guida, i quali – lungi dal rappresentare mere clausole di stile – sono diretta estrinsecazione dei principi fondamentali che informano l'attività della PA: il riferimento è ai principi di cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione e autonomia organizzativa e regolamentare. Se i principi di autonomia organizzativa e regolamentare aprono le porte, nel quadro dei principi fissati dalla legislazione nazionale<sup>24</sup> e con l'ausilio delle più recenti

---

<sup>23</sup> Come ricordato da Cerulli Irelli, infatti, il principio di sussidiarietà orizzontale «non impedisce l'intervento pubblico in tutti i settori in cui questo è ritenuto necessario sulla base di valutazioni politiche del legislatore» (Cerulli Irelli, 2004).

<sup>24</sup> In ottemperanza anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ne riconduce la competenza allo Stato nella materia ordinamento civile (cfr. *ex multis* sent. n. 185/2018).

Linee guida<sup>25</sup>, alla territorializzazione dell'amministrazione condivisa<sup>26</sup>, diretta espressione del generale canone di buon andamento della PA sono gli altri principi menzionati nell'art. 55 CTS. In virtù della responsabilità e unicità dell'amministrazione, il TS potrà assumere una posizione più proattiva sia in fase attuativa che in fase istruttoria finanche assumendo un ruolo propulsivo nell'attivazione dell'amministrazione condivisa, pur però la PA mantenendo sempre le prerogative imputabili all'amministrazione proponente.

Al contempo, ancorché identificata nell'attività di interesse generale svolta dal TS una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica<sup>27</sup>, è sullo Stato e sulle sue articolazioni che permane incardinato l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio che deve portare ad una valutazione comparativa sull'economicità stessa del ricorso all'amministrazione condivisa nel raffronto con gli obiettivi legislativamente prefissati (Bongini *et al.*, 2021) e sempre tenendo conto, in un'azione armonizzatrice e di mediazione dei plurali interessi e dei potenziali conflitti, anche di tutti gli altri principi che permeano la Carta costituzionale, tra cui lo stesso principio di eguaglianza (D'Andrea, 2000; Staiano, 2006).

È su tutti questi crinali che si metterà alla prova la reale tenuta del nuovo metodo collaborativo, nella concretizzazione di quella linea di equilibrio tra possibili itinerari interpretativi dei ruoli assunti da PA e TS, nel tentativo di evitare un duplice scivolamento: da un lato, una deresponsabilizzazione della PA e, dall'altro, uno svilimento del ruolo invece accordato al TS per il tramite dell'instaurazione di moduli partecipati che rimangono solo formalmente tali, nascondendo nei fatti la riproposizione di uno schema organicistico.

<sup>25</sup> Linee guida approvate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72 che, anche in fase di redazione, hanno implicato un coinvolgimento del territorio, dal momento che il d.m. recepisce un accordo assunto in sede di Conferenza unificata il 25 marzo 2021.

<sup>26</sup> Di cui si hanno già alcune espressioni nella legislazione regionale, tra le quali si ricordino la l.r. Toscana n. 65/2020 "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano", la l.r. Molise n. 21/2022 "Disciplina del Terzo settore" e, recentissimamente, la l.r. Umbria n. 2/2023 "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa". Più complessa potrebbe rivelarsi la strada della territorializzazione dell'amministrazione condivisa a livello comunale in relazione a Comuni di esigue dimensioni. Sebbene quello comunale sia forse il livello ideale per l'applicazione di questo nuovo modello e nonostante la condivisione delle attività di interesse generale con il TS possa rappresentare un utile strumento in situazioni di carenza di risorse finanziarie, organizzative e umane, forse proprio questa carenza (soprattutto in termini di risorse umane) potrebbe rappresentare in Comuni di contenute dimensioni un ostacolo alla diffusione e al radicamento di co-programmazione e co-progettazione.

<sup>27</sup> Così sent. Corte cost. n. 75 del 2022. La sent. n. 131/2020 afferma, inoltre, come l'intervento del TS produca «effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate».

Proprio questa consapevolezza ha animato l'elaborazione delle poc' anzi richiamate Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 CTS (d.m. n. 72/2021), alle quali, anzitutto, preme evidenziare il tratto distintivo tra l'esternalizzazione di un servizio tramite affidamento di contratto pubblico e l'attivazione di un rapporto collaborativo. Si tratta di una premura giustificata non solo dalla necessità di garantire la legittimità dell'azione delle pubbliche amministrazioni nel senso del rispetto delle disposizioni e dei principi sia di derivazione interna che europea in materia di aiuti di stato e di tutela della concorrenza, ma anche dalla volontà di far emergere la natura politica che orienta la scelta delle PA rispetto allo strumento impiegato, soprattutto laddove vi sia l'alternativa nell'utilizzo delle due modalità di svolgimento di un servizio. In tali evenienze, a seconda della strada seguita dalla PA si rivelerà ciò che ha indirizzato quest'ultima: se l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale o se la valorizzazione del principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato.

Le Linee Guida, inoltre, non mancano di prestare particolare attenzione agli aspetti procedurali delle forme collaborative tra PA e TS, indicando per co-programmazione e co-progettazione un procedimento amministrativo complesso come quello dell'evidenza pubblica che garantisce una procedimentalizzazione orientata al rispetto dei principi di conoscibilità, trasparenza, pubblicità e imparzialità ed economicità<sup>28</sup>, altresì potenzialmente sorretti da sistemi di controllo, vigilanza e monitoraggio<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> L'economicità non solo emerge quale potenziale esito positivo delle procedure collaborative (come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 131/2021) ma diviene contenuto delle procedure ad evidenza pubblica, laddove si chiede che gli avvisi descrivano "in modo chiaro il quadro progettuale ed economico di riferimento; in primis, mettendo a disposizione degli ETS, che intendano partecipare al procedimento ad evidenza pubblica, le informazioni, i dati e gli eventuali strumenti di programmazione e di pianificazione, ritenuti utili e pertinenti, in modo da consentire loro di elaborare una proposta progettuale coerente con l'azione degli enti precedenti, nonché efficace ed effettiva. In secondo luogo, gli avvisi dovrebbero indicare l'insieme delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione precedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto". Il profilo delle risorse economiche è in particolar modo affrontato con riferimento alla metodologia della co-progettazione, nell'ambito della quale le Linee Guida individuano le possibili tipologie di risorse pubbliche messe a disposizione dei partecipanti (risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto; beni mobili e/o immobili; risorse umane, proprie dell'ente precedente o di cui esso si avvale a vario titolo); statuiscono la riconducibilità di tali risorse ai contributi disciplinati dall'art. 12 l. n. 241/1990; forniscono puntuali indicazioni sulla gestione del bene immobile dato in utilizzo dall'ente precedente; prevedono compartecipazioni da parte degli ETS; offrono indicazioni sull'eventuale apporto prestato da volontari.

<sup>29</sup> Le Linee Guida fanno riferimento non solo alla Relazione governativa illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106* ma

Il quadro tracciato da tutti gli interventi fin qui ripercorsi, benché non abbia ancora completamente esaurito gli interrogativi che questa nuova stagione della regolamentazione del Terzo Settore pone, ha però certamente fornito un perimetro dove chiare sono le opzioni in gioco. A questo punto, una piena implementazione del modello dell'amministrazione condivisa dipenderà anche da un atteggiamento propositivo dei due protagonisti, a sua volta alimentato da un cambio di mentalità sia nella PA, chiamata a dismettere le lenti con cui fino ad oggi ha visto nel TS un mero soggetto erogatore di servizi, spesso interpellato per intervenire in una situazione emergenziale e senza un disegno programmatico di medio-lungo periodo, ma anche da parte del TS stesso. Attraversata la stagione della disintermediazione, in costanza della quale il TS ha in parte sfruttato l'occasione di mostrare la propria vitalità (Bassanini, 2019), si apre oggi una stagione di imponenti, trasversali e ambiziosi investimenti e programmi pubblici, anche grazie al PNRR. Benché molteplici siano state già le critiche avanzate nei confronti della delineazione verticistica della governance del PNRR, dove il Terzo settore sembra assumere il ruolo di mero collaboratore funzionale (Ascoli e Campedelli, 2021), e forse proprio alla luce di tali critiche, occorre provare a sfruttare il PNRR come fondamentale banco di prova per saggiare la tenuta concreta della nuova metodologia relazionale tra PA e TS.

## **Bibliografia**

- Albanese A. (2002). Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici. *Diritto Pubblico*, 1: 51. DOI: 10.1438/7447.
- Antonini L. (2000). Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1: 99.
- Arena G. (1997). Introduzione all'amministrazione condivisa. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118: 29.

---

allo stesso comma 1 dell'art. 55 CTS, ove si richiama espressamente la legge n. 241/1990 e, in particolare, il procedimento di cui all'art. 12.

- Ascoli U., Campedelli M. (2021). Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia. *Politiche Sociali*, 2: 369. DOI: 10.7389/101685.
- Barbera A. (1975). Art. 2, voce. In G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: Zanichelli.
- Bassanini F. (2019). La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali. *Astrid Rassegna*, 298, 6: 1.
- Benvenuti F. (1994). *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia: Marsilio.
- Bombardelli M. (2022). L'organizzazione dell'amministrazione condivisa. In Arena G. e Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*. Trento: Università di Trento.
- Bongini A. Di Rago P.I., Semeraro S., Zandrini U. (2021). La co-programmazione ex art. 55 Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali. *Impresa Sociale*, 2: 49. DOI: 10.7425/IS.2021.02.06.
- Cassese S. (2001). L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3: 601.
- Castorina E. (2020). Le formazioni sociali del Terzo Settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà. *Rivista AIC*, 3: 355. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3\\_2020\\_15\\_Castorina.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2020_15_Castorina.pdf) (23/06/2023).
- Cerulli Irelli V. (2004). Sussidiarietà (dir. Amm.), voce. In *Enciclopedia Giuridica*, XXX. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani.
- Cortese F. (2022). Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione. In Arena G. e Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*. Trento: Università di Trento.
- D'Andrea A. (2000). La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà. *Jus*, 2: 227.
- D'Atena A. (2001). Costituzione e principio di sussidiarietà. *Quaderni costituzionali*, 1: 13. DOI: 10.1439/4806.

- De Pretis D. (2022). Principi costituzionali e amministrazione condivisa. In Arena G., Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento.
- Duret P. (2000). La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto. *Jus*, 1: 95.
- Elia L. (1992). Le norme sulle "formazioni sociali" nella Costituzione Repubblicana. In AA.VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, I. Modena: Mucchi.
- Ferrera M., Maino F. (2011). Il "secondo welfare" in Italia: sfide e prospettive. *Italianieuropei*, 3: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b990-77ec-748b-e053-3a05fe0a3a96/Ferrera%20e%20Maino\\_IE\\_2011.pdf](https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b990-77ec-748b-e053-3a05fe0a3a96/Ferrera%20e%20Maino_IE_2011.pdf) (23/06/2023).
- Giglioni F. (2022). Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa. In Arena G. e Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*. Trento: Università di Trento,.
- Gori L., Rossi E. (2016). La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo Settore. *Osservatorio sulle fonti*, 2: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/fasc-2-2016/1019-osf-2-2016-gorirossi/file> (23/06/2023).
- Gori L. (2020). Gli effetti giuridici "a lungo raggio" della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. *Impresa Sociale*, 3: 89. <https://www.in-deep.it/wp-content/uploads/2020/12/ImpresaSociale-2020-03-gori.pdf> (23/06/2023).
- Gori L. (2022). *Terzo settore e Costituzione*. Torino: Giappichelli.
- Luther G. (2019). La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico. *Il Piemonte delle Autonomie*, 6, 3: 8. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.piemonteautonomie.it/la-sussidiarieta-come-principio-sussidiario-del-diritto-pubblico/?pdf=382> (23/06/2023).
- Marocchi G., Santuari A. (2022). Terzo settore e Pa: dal nuovo Codice degli appalti più dubbi che certezze. *Welforum.it*, 29 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.welforum.it/la-co-progettazione-interpretata-dal-codice-degli-appalti-non-e-utile> (23/06/2023).
- Moro G. (1998). *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci.
- Mortati C. (1976). *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: CEDAM.

- Pizzolato F. (2020). Il volontariato davanti alla Corte costituzionale. *Dirittifondamentali.it*, 3: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/09/Pizzolato-Il-volontariato-davanti-alla-Corte-costituzionale.pdf> (23/06/2023).
- Razzano G. (2007). La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà. In Baldini V., a cura di, *Sussidiarietà e Diritti*. Napoli: Satura.
- Rescigno G.U. (2002). Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali. *Diritto pubblico*, 1: 5. DOI: 10.1438/7446.
- Rigano F. (2021). Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore. *Diritto costituzionale*, 2: 137. DOI: 10.3280/DC2021-002007.
- Romano S. (1947). *Principii di diritto costituzionale generale*. Milano: Giuffrè.
- Rossi E. (1989). *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*. Padova: CEDAM.
- Rossi E. (2020). Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 49. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/07-Rossi-FQC-3-20.pdf> (23/06/2023).
- Ruggeri A. (2020). Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito). In Ciancio A., a cura di, *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*. Torino: Giappichelli.
- Staiano S. (2006). La sussidiarietà orizzontale: profili teorici. *Federalismi.it*, 5: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=4083&dpath=document&dfile=21022007070939.pdf> (23/06/2023).
- Tondi della Mura V. (2011). La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca. In *Scritti in onore di Angelo Mattioni*. Milano: Vita e Pensiero.
- Violini L. (2021). Corpi intermedi, formazioni sociali e sussidiarietà a settant'anni dalla Costituzione. In F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, a cura di, *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*. Bologna: Il Mulino.
- Violini L. (2023). Sussidiarietà e poteri sostitutivi. In Cartabia M. e Ruotolo M., a cura di, *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*. Milano: Giuffrè.

Zamagni S. (2022). Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare. *AICCON*, Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit, Short paper 23. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2022/03/SHORT-PAPER-23.pdf> (23/06/2023).