

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2026

APRILE - GIUGNO

La nuova sfida dell'amministrazione condivisa: il ruolo degli Enti del Terzo Settore tra concorrenza e solidarietà

Angela Chianese

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-2-54

Il novellato art. 6 del Codice dei contratti pubblici impone un ripensamento delle modalità di esercizio del potere amministrativo. Accanto al modello tradizionale di amministrazione, fondato sulla dicotomia tra autorità pubblica e cittadino quale destinatario passivo delle decisioni amministrative, assume un rilievo crescente il paradigma dell'amministrazione condivisa, caratterizzato da iniziative e forme strutturate di coinvolgimento dei privati nella cura dell'interesse generale.

In tale contesto, particolare attenzione merita il ruolo degli Enti del Terzo Settore, ove la collaborazione tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo Settore si realizza, in particolare, attraverso gli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento, oggi disciplinati, seppur in termini essenziali, dal Codice del Terzo Settore.

The new challenge of shared administration: the role of Third Sector Entities between competition and solidarity

The new Article 6 of the Public Contracts Code requires a rethinking of the methods of exercising administrative power. In addition to the conventional administrative model, which distinguishes between public authorities and citizens as passive recipients of decisions, the paradigm of shared administration is gaining significance, marked by initiatives and organised forms of private involvement in the stewardship of the public interest. In this context, particular attention deserves the role of Third Sector Entities. Collaboration between public administrations and Third Sector Entities is achieved through the tools of co-programming, co-design and accreditation, which are today governed, albeit in essential terms, by the Third Sector Code.

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il fondamento dell'amministrazione condivisa.- 3. Gli istituti per il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore.- 4. Momenti di tensione e tentativi di ricomposizione: il conflitto tra concorrenza e solidarietà.- 5. L'art. 6 del Codice dei contratti pubblici: esiti e coordinate interpretative.- 6. Conclusioni.

1. Premessa

L'articolo 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici^[1], di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, può essere definito come il punto di arrivo di un lungo processo evolutivo, sia dottrinale che giurisprudenziale, che ha condotto al recepimento definitivo, a livello normativo, della teoria della cd. amministrazione condivisa, che trova il suo fondamento nei principi di solidarietà sociale e sussidiarietà orizzontale.

Il modello normativo recentemente introdotto evidenzia l'importanza del ruolo degli enti del Terzo Settore, i quali, sempre più frequentemente, supportano l'amministrazione pubblica nell'adempimento dei doveri di solidarietà, soprattutto in contesti emergenziali come la pandemia da Covid-19 e della guerra in Ucraina, in ossequio ai principi sanciti dalla Carta costituzionale^[2].

La disposizione risulta particolarmente rilevante in quanto chiarisce, dopo un lungo dibattito, che il Codice dei contratti pubblici non si applica agli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore, in particolare alla co-programmazione, co-progettazione e all'accreditamento, disciplinati dagli articoli 55 e seguenti del decreto legislativo n. 117 del 2017. In tal modo, si tenta di bilanciare due esigenze fondamentali: da un lato, il valore della concorrenza, dall'altro, quello della solidarietà^[3].

L'entrata in vigore dell'articolo in questione, tuttavia, solleva il dubbio circa l'intento del legislatore di sancire l'affermazione di un nuovo modo di amministrare, che nel corso del tempo ha acquisito autonomia, distaccandosi dalla concezione di residualità, alla quale era inizialmente relegata^[4].

Un argomento a favore di questa interpretazione emerge dalla collocazione sistematica della norma, che ora assume dignità di autonomo principio generale, considerazione che trova conferma anche nel confronto con il precedente Codice, dove gli interventi di sussidiarietà orizzontale erano regolati dall'art. 189,

senza che tuttavia gli venisse conferita alcuna centralità rispetto al sistema complessivo^[5].

Per rispondere in modo adeguato al quesito sollevato, è necessario compiere un passo indietro e analizzare la *ratio* e le implicazioni del modello dell'amministrazione condivisa, focalizzandosi in particolare sul nesso tra il Codice del Terzo Settore e il Codice dei contratti pubblici.

L'obiettivo del presente lavoro è far emergere le finalità e le dinamiche sottese a questa evoluzione normativa, nonché le potenzialità di un modello che si configura come un punto di snodo fondamentale nella gestione dei servizi pubblici e delle politiche sociali.

2. Il fondamento dell'amministrazione condivisa

La teoria dell'amministrazione condivisa è stata recepita solo in tempi recenti dal legislatore, ma nondimeno essa risulta essere frutto di elaborazioni dottrinali molto datate, la cui effettiva tenuta nell'ordinamento era messa in crisi dall'assenza di disposizioni normative dalle quali se ne potesse ricavare la cogenza^[6].

Con tale espressione si intende superare la tradizionale dicotomia "potere pubblico-cittadino", in cui quest'ultimo è concepito come "suddito", mero destinatario passivo delle decisioni autoritative dalla pubblica amministrazione.

In altre parole, la visione del cittadino come utente di servizi si affianca alla prospettiva in cui gli stessi sono visti come portatori di risorse, di capacità e di risposte ai problemi sociali, nell'intento di sviluppare il concetto di cd. cittadinanza attiva, che ha il compito di promuovere le risorse della comunità.

Come noto, solo con la riforma del titolo V della Costituzione, tale teoria ha trovato un riconoscimento nella fonte di più elevato rango, all'art. 118 co. 4, ai sensi del quale *"lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, ha il compito di favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale"*, che positivizza il principio di sussidiarietà orizzontale^[7].

Il legislatore ha, dunque, inteso valorizzare il ruolo attivo dei privati nella soddisfazione dei bisogni altrui, sia individualmente che attraverso le formazioni sociali^[8]. Tra queste ultime, un ruolo preminente è riconosciuto agli enti del Terzo Settore, che trovano, pertanto, un diretto collegamento con i principi

costituzionali^[9] ed in particolare, attraverso la lettura orientata dei principi di sovranità, solidarietà, di uguaglianza^[10] emerge il nuovo modello di amministrazione condivisa.

L'esercizio di sovranità di cui all'art. 1 della Costituzione, tradizionalmente interpretato come fondamento della democrazia rappresentativa, può essere letto in maniera più ampia, tale da includervi anche la partecipazione diretta dei cittadini nelle attività volte al perseguimento dell'interesse pubblico^[11].

In relazione al principio di solidarietà, anche gli enti del Terzo Settore possono rientrare nel concetto di formazioni sociali, ove il cittadino partecipa alla "creazione sociale"^[12]. Di contro, le attività di partecipazione non possono essere poste tra i doveri inderogabili, in quanto i cittadini non sono obbligati ad agire, ma esercitano una nuova forma di libertà^[13].

Quanto al principio di uguaglianza, attraverso le nuove forme di collaborazione, i cittadini, da meri destinatari delle politiche pubbliche, diventano alleati dell'amministrazione intesa in senso tradizionale nell'attuazione di tali politiche, volte a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena libertà e l'uguaglianza^[14].

Il modello dell'amministrazione condivisa, oltre a prendere le distanze, come si è detto, dal modello di amministrazione autoritativa, si affianca a quello dell'amministrazione "di servizio" – in cui l'amministrazione organizza, gestisce e fornisce prestazioni di interesse collettivo destinate a soddisfare i bisogni della comunità – e a quello dell'amministrazione "regolatrice", in cui l'amministrazione si limita ad adottare strumenti normativi e di regolazione volti a garantire l'esatto funzionamento del mercato, con il fine ultimo di assicurare il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini^[15].

Il modello dell'amministrazione condivisa può, dunque, essere definito come il quarto modello di amministrazione che valorizza l'apporto del privato, al fine di soddisfare nel miglior modo possibile le esigenze dei cittadini. Con tale termine, si individuano tutta una serie di esperienze fondate sulla collaborazione con la collettività in cui, quest'ultima viene posta su un piano di tendenziale parità rispetto all'amministrazione, superando la tradizionale dicotomia tra autorità e libertà^[16].

In questa nuova prospettiva, i processi di collaborazione possono declinarsi diversamente in base alla "controparte" dell'amministrazione, anche a seconda della natura dell'intervento pubblico.

Da un lato, nel caso in cui la controparte sia rappresentata da cittadini attivi – organizzati in comitati di quartiere, associazioni di cittadini, gruppi informali o altre forme di partecipazione civica – lo strumento è rappresentato dai Patti di collaborazione, sottoscritti dai cittadini con le amministrazioni comunali locali, in cui le parti definiscono reciprocamente le regole della collaborazione^[17].

Dall'altro lato, nel caso degli enti del Terzo Settore la relazione assume una forma più strutturata e formalizzata attraverso l'adozione di molteplici strumenti di collaborazione, partendo dai Patti di collaborazione fino a tutti gli istituti innovativi previsti dall'art. 55 Codice del Terzo Settore, di cui si dirà infra^[18].

In particolare, l'azione congiunta tra l'amministrazione pubblica e gli enti del Terzo Settore riveste una rilevanza centrale poiché essa consente di soddisfare i bisogni dei cittadini, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiscono sia la pubblica amministrazione sia il Terzo Settore, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, così come avviene in ambito europeo^[19].

L'intervento del cittadino diviene essenziale in un modello orientato ad una logica di condivisione e consensualità che al centro pone la sinergia della triade «*Stato-Mercato-Terzo Settore*»^[20], in cui le politiche pubbliche devono aspirare ad un forte coinvolgimento della pluralità di attori, superando definitivamente la logica cd. bipolare che tradizionalmente decifra il rapporto tra amministrazione e società.

Si profila, dunque, una metamorfosi dello Stato, ad opera del Terzo Settore, in cui l'amministrazione condivisa rappresenta la cartina di tornasole per una diversa dislocazione del potere pubblico^[21].

Come sostenuto da autorevole dottrina, la realizzazione effettiva di questo modello dipende, da un lato, dalla consapevolezza delle amministrazioni di condividere alcune attività con i privati, in modo da diventare oggetto di politica pubblica, e dall'altro lato, dalla crescente esigenza avvertita dai cittadini di fornire risposte concrete ai problemi della collettività^[22].

3. Gli istituti per il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore

Dalle considerazioni fin qui svolte risulta chiaramente che la realizzazione del

modello dell'amministrazione condivisa dipenderà in gran parte dal ruolo che gli enti del Terzo Settore (da ora ETS) saranno chiamati a svolgere, tenuto conto dell'evoluzione che ha contraddistinto il loro sviluppo.

Oggi al Terzo Settore è dedicato un Codice apposito^[23], che disciplina organicamente la materia dopo che, per lungo tempo, la relativa normativa era frammentata in diversi testi normativi, tra cui la Legge 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali^[24]. L'art. 4 del codice disciplina gli ETS, stabilendo che essi hanno carattere privato, svolgono in via principale o esclusiva attività di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale^[25].

In questo contesto, il titolo VII del codice riveste un'importanza centrale, poiché disciplina gli istituti di coinvolgimento degli ETS, che rappresentano i pilastri di una «*rivoluzione copernicana*» nei rapporti tra pubblico e Terzo Settore^[26].

Si tratta di strumenti che facilitano e valorizzano le relazioni collaborative tra enti pubblici e Terzo Settore, al fine di ridurre l'asimmetria informativa che connota il rapporto tra Stato e cittadini, cioè la distanza delle sedi decisionali dai territori su cui operano^[27].

In particolare, il legislatore si sofferma sugli strumenti della co-programmazione, co-progettazione e dell'accreditamento, che rappresentano – per usare le parole della Corte costituzionale^[28] – la *procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria*: un procedimento composto, cioè, da diverse fasi che nasce dall'individuazione condivisa del bisogno, giungendo alla definizione e alla realizzazione congiunta degli interventi per soddisfarlo^[29].

All'interno di questo mosaico, la co-programmazione^[30] può essere definita come un'attività preliminare che supera la tradizionale concezione degli ETS, quali meri erogatori di prestazioni di servizio, nella misura in cui essi non si limitano più a essere parte integrante del procedimento amministrativo, come previsto dalla Legge n. 241/1990, ma assumono un ruolo attivo nel processo decisionale politico locale, contribuendo alla definizione degli indirizzi orientati a guidare le scelte future^[31]. In altri termini, la co-programmazione non consiste in una mera consultazione, bensì rappresenta una modalità attraverso la quale si perviene a una soluzione condivisa tra gli attori coinvolti^[32]. In tale contesto, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, emerge l'esigenza di istituire un unico ufficio interlocutorio con cui gli ETS possano interagire per le decisioni da assumere^[33].

Attraverso tale strumento, l'amministrazione procede alla ricognizione e alla ponderazione degli interessi coinvolti, individuando interventi e misure funzionali alla loro attuazione in un rapporto di stretta interlocuzione con la società civile, al fine di accrescerne la corresponsabilità non solo nella fase esecutiva, ma anche in quella programmatica e decisionale^[34].

La fase successiva è rappresentata dalla attività di co-progettazione^[35] la quale, pur non essendo un esito necessario, costituisce il naturale sviluppo della co-programmazione^[36]. Essa consiste nella definizione concreta degli interventi volti a rispondere ai bisogni dei cittadini e rappresenta una forma di accordo procedimentale tra soggetti che mettono in campo risorse economiche, materiali ed immateriali, al fine di offrire una risposta adeguata a tali bisogni^[37].

Gli enti del Terzo Settore si connotano per una peculiare competenza professionale che non si esaurisce nella dimensione tecnico-economica, ma si radica nella prossimità ai soggetti portatori di bisogni, dalla quale deriva una conoscenza qualificata delle esigenze espresse e delle dinamiche sociali di riferimento^[38].

La ricerca di una soluzione condivisa costituisce l'elemento distintivo rispetto all'affidamento di contratti pubblici, nei quali gli operatori economici si impegnano a soddisfare le esigenze dell'amministrazione pubblica, secondo le specifiche stabilite nel bando di gara, mantenendo una relazione prettamente commerciale e finalizzata al profitto^[39]. Al contrario, nella co-progettazione il soggetto privato non si limita a eseguire una prestazione, ma partecipa attivamente nella definizione degli obiettivi pubblici, offrendo le proprie competenze, esperienze e risorse, anche in virtù di un rapporto di maggiore prossimità con i cittadini^[40].

La partecipazione nell'ambito della co-progettazione non può essere ridotta a una funzione meramente difensiva, ossia finalizzata a consentire ai cittadini di opporsi a decisioni dell'amministrazione ritenute pregiudizievoli, secondo una concezione tradizionalmente ancorata a un rapporto di tipo antagonista tra amministrazione e consociati^[41]. In altri termini, si tratta di un'evoluzione del modello di partecipazione civica in cui parte pubblica ed enti del Terzo Settore sono chiamati a condividere il percorso per l'individuazione degli interventi da attuare, mediante una partecipazione proattiva e consapevole^[42].

Infine, l'accreditamento^[43] rappresenta una forma peculiare di individuazione

degli ETS con cui attivare il partenariato e gestire la fase esecutiva^[44], non limitandosi a un mero atto formale, ma configurandosi come un vero e proprio processo di verifica delle capacità operative e organizzative dell'ente, il quale deve rispondere a requisiti di qualità, efficienza e trasparenza^[45], al fine di consentire all'amministrazione di valutare il rispetto degli standard normativi e qualitativi richiesti^[46].

Nel complesso, si nota come il legislatore, nell'introdurre tali istituti, abbia delineato esclusivamente i parametri generali entro cui sviluppare il rapporto, senza però normare il procedimento per l'adozione degli strumenti in questione, rimettendo alle singole amministrazioni la determinazione dei criteri operativi da seguire, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento^[47]. La scelta di prevedere il solo "scheletro" normativo appare coerente con la finalità della norma poiché risulta arduo per il legislatore predefinire a priori gli interventi da realizzare per il perseguimento degli obiettivi, tenuto conto della disomogeneità delle realtà territoriali^[48].

Tuttavia, sebbene tale impostazione possa essere apprezzata alla luce delle finalità perseguite, essa ha generato non poche difficoltà interpretative, dovute alle lacune normative sottese alla disciplina^[49].

In questo contesto, l'Anac ha delineato un percorso operativo, articolato in diverse fasi: in primo luogo, vi è la pubblicazione di un avviso per dichiarare l'intenzione di avviare un partenariato e presentare un progetto di massima che specifichi le modalità e i criteri per selezionare il progetto definitivo. Successivamente, si procede alla raccolta delle candidature e all'individuazione dei partner, a seguito di una selezione. Infine, si giunge all'avvio della co-progettazione in senso stretto, con la possibilità di una revisione del progetto iniziale, in contraddittorio con i soggetti partner, nonché alla stipula della convenzione con i soggetti selezionati^[50]. In linea con quanto sopra, è opportuno evidenziare come la disciplina regionale offra strumenti più dettagliati per definire le modalità operative della collaborazione, consentendo di adattare l'intervento agli specifici contesti territoriali e ai bisogni locali^[51].

Il Codice del Terzo Settore segna, sotto questo profilo, il *ritrovamento* del Terzo Settore. Esso assume forme dimenticate^[52], in quanto amplia l'ambito oggettivo del procedimento, non limitandolo esclusivamente al settore dei servizi sociali, ma aprendo a nuove aree di intervento^[53].

Il modello delineato dal legislatore, come previsto dall'art. 5 del Codice Terzo Settore^[54], può infatti essere adottato per il perseguimento degli interessi generali che vengono espressamente enumerati nella disposizione normativa. In tal modo, esso si configura come un modulo relazionale ordinario fra Terzo Settore e pubblica amministrazione, assumendo una rilevanza primaria nelle dinamiche di collaborazione tra gli attori sociali^[55].

Questo processo segna l'avvento di un nuovo paradigma culturale, fondato sul dialogo collaborativo, in cui l'amministrazione pubblica non si limita più ad esternalizzare la realizzazione di specifiche attività a soggetti terzi, ma partecipa attivamente e in modo paritetico all'intero ciclo progettuale.

Il modello, pertanto, promuove un contesto di co-creazione, in cui la collaborazione si estende a tutte le fasi, dall'ideazione alla realizzazione dell'intervento^[56].

4. Momenti di tensione e tentativi di ricomposizione: il conflitto tra concorrenza e solidarietà

L'introduzione degli istituti precedentemente descritti ha dato origine alla ormai nota querelle^[57] derivante dal mancato coordinamento tra il Codice dei contratti pubblici ed il Codice del Terzo Settore, e successivamente dovuta alla posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima, anche dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore, ha fornito un'interpretazione pro-concorrenziale degli istituti in esso previsti.

In tal senso, la giurisprudenza ha continuato ad intendere gli istituti di collaborazione con il Terzo Settore come una soluzione residuale e derogatoria rispetto alle regole dell'evidenza pubblica ed in particolare, il Consiglio di Stato nel parere, originato da una richiesta dell'ANAC, ha sostenuto la sussistenza di un presunto rapporto di subalternità tra Codice Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici^[58].

In questa sede, si ritiene opportuno premettere il contesto normativo di riferimento, ricordando che il parere in esame riguardava il previgente Codice dei contratti pubblici del 2016, il quale non escludeva esplicitamente dal proprio ambito di applicazione l'affidamento di servizi sociali.

Nel merito della questione, il Consiglio di Stato ha escluso l'applicazione delle

norme del Codice dei contratti pubblici unicamente per i servizi resi al di fuori del mercato, identificabili in base all'assenza di corrispettivo. In tal caso, il Supremo Consesso ha ritenuto ammissibile esclusivamente il rimborso delle spese documentate a piè di lista, escludendo qualsiasi forma di rimborso forfettario, al fine di evitare la configurazione di una remunerazione, anche parziale, per i servizi prestati ^[59].

Sulla base di quanto affermato, emerge una nozione restrittiva di gratuità, la quale implica l'“attrazione” di tutti gli altri casi di co-progettazione nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici, attuativo delle direttive dell'Unione Europea. Di talché, il Collegio paventa la disapplicazione delle norme interne «*ove queste non possano in nessun modo essere interpretate in modo conforme alla normativa comunitaria*».

Il parere in analisi muove dal presupposto che la nozione di impresa, così come intesa nell'ordinamento euro-unitario, non sia un concetto giuridico formale, bensì un concetto naturalistico, che abbraccia ogni fenomeno oggettivamente economico, e dunque, tenuto conto che la procedura di collaborazione attivata dall'amministrazione nei confronti degli ETS ha un connotato selettivo, essa deve necessariamente essere sottoposta alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici ^[60].

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio di Stato ha elevato la concorrenza a valore assoluto, senza prendere in debita considerazione le istanze di solidarietà sociale e il favor per le iniziative volte ad attuare la sussidiarietà, che sono espressamente conosciute dalla Costituzione ^[61].

La posizione delineata è stata sconfessata dalla Corte costituzionale nel 2020 con una sentenza fondamentale nella quale la stessa ha sancito la pari equi-ordinazione delle due fonti normative ^[62] e che, soprattutto, ha definito lo statuto costituzionale del Terzo Settore ^[63].

La Consulta, infatti, muove dalla necessità di superare l'approccio tradizionale, secondo il quale solo l'amministrazione pubblica sarebbe intrinsecamente idonea a perseguire l'interesse pubblico, riconoscendo l'art. 55 CTS come una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, nella prospettiva di una cooperazione fra pubblico e privato ^[64].

Invero, la Corte fonda le proprie argomentazioni sul dettato costituzionale, in particolare sull'art.118 co. 4, che riserva uno spazio significativo alla libertà

sociale. Tale spazio non è riconducibile né allo Stato, né al mercato, laddove l'amministrazione condivisa rappresenta una modalità alternativa rispetto alla tradizionale logica concorrenziale, basata sulla cooperazione e la messa in comune delle risorse, piuttosto che sulla competizione^[65]. Un tale approccio, dunque, riflette un'evoluzione concettuale importante che mira a promuovere una maggiore partecipazione e collaborazione tra pubblico e privato nell'ottica del bene comune. Si va, cioè, oltre il mero scambio utilitaristico, poiché vi è l'aggregazione delle risorse pubbliche e private finalizzata alla programmazione e progettazione di servizi e interventi di interesse generale, destinati a rispondere ai bisogni dei cittadini di una determinata comunità^[66].

In definitiva, la prospettiva accolta dalla pronuncia segna l'abbandono dell'idea della concorrenza come valore da tutelare in modo assoluto, epperò la Corte, consapevole dell'importanza attribuita a tale principio dal diritto europeo, cerca di coniugarlo con il rispetto degli obiettivi sociali, anch'essi parte integrante della politica europea^[67].

In particolare, secondo la Consulta, la compatibilità tra la disciplina del Terzo Settore e quella dettata dal Codice dei contratti pubblici va ricercata nella possibilità, prevista dall'Unione Europea, per gli Stati membri di adottare un modello organizzativo che, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, non si ispiri al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà^[68].

Su tale scia, nonostante tradizionalmente l'Unione Europea abbia posto l'accento sullo sviluppo economico come obiettivo centrale delle sue politiche pubbliche^[69], relegando la solidarietà a un ambito circoscritto delle attività economicamente irrilevanti^[70], recentemente si è registrato un mutamento di prospettiva in quanto la Corte di Giustizia ha statuito che il bilanciamento tra i principi di concorrenza e solidarietà non può essere ritenuto valido a priori, ma deve essere subordinato alla condizione che le organizzazioni non lucrative contribuiscano in modo effettivo al perseguimento delle finalità sociali e agli obiettivi di solidarietà^[71]. In tal modo, si intende evitare che le deroghe al principio della competizione economica celino vantaggi indebiti per gli enti del Terzo Settore, tutelando, al contempo, l'integrità del sistema economico e sociale^[72].

Da quanto rilevato, sembra, quindi, che anche l'Unione Europea stia progressivamente aprendo uno spazio in favore dei modelli improntati alla solidarietà, relativizzando l'approccio tradizionale basato sulla concorrenza a tutti

i costi^[73]. Del resto, tale prospettiva è in linea con la Costituzione italiana, la quale non colloca il principio di concorrenza come valore assoluto e supremo^[74], ma, in caso di conflitto tra principi di pari rango, richiede un bilanciamento tra gli stessi, al fine di preservare un equilibrio tra i diversi valori costituzionali^[75].

Nella medesima direzione si colloca una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, resa in relazione a un caso spagnolo concernente l'affidamento di servizi sociali secondo un modello analogo a quello italiano, nella quale il giudice eurounitario coglie l'occasione per precisare e sviluppare i principi già enunciati in precedenti arresti. In particolare, vengono ritenute compatibili con il diritto dell'Unione le procedure riservate agli enti non lucrativi, purché giustificate da ragioni oggettive e precedute dalla pubblicazione di un bando di gara o di un avviso di pre-informazione periodico che renda noti gli appalti che saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e inviti gli operatori economici interessati a manifestare per iscritto il proprio interesse, come previsto dall'art. 75 della direttiva 24/2014/UE^[76].

In ossequio alla pronuncia della Corte costituzionale, il legislatore italiano ha successivamente approvato il cd. Decreto Semplificazioni, con l'intento di introdurre modifiche nell'allora vigente Codice dei contratti pubblici, includendo esplicitamente dei riferimenti al Titolo VII del Codice del Terzo Settore, per coordinare le disposizioni dei due corpi normativi^[77]. Nello specifico, la modifica ha previsto una forma di "autolimitazione" del Codice dei contratti pubblici, facendo salva la disciplina prevista nel Codice del Terzo Settore. In altri termini, nel momento in cui l'amministrazione sceglie di agire con le forme degli istituti di coinvolgimento del Terzo Settore, si esclude l'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Il riferimento al codice del Terzo Settore pone fine alla visione degli istituti di collaborazione quale deroga al modello generale basato sulla concorrenza, da interpretare restrittivamente, bensì sono qualificati come schemi generali, da coordinare al modello concorrenziale^[78].

Nondimeno, secondo parte degli interpreti l'intento del legislatore, seppur chiaro teoricamente, non consentiva di superare la ritrosia nell'adozione dei modelli di partecipazione, in quanto la formula utilizzata «*fermo restando quanto previsto dal Codice del Terzo Settore*» non forniva indicazioni circa i modi e i termini del coordinamento dei due modelli^[79].

I dubbi delineati sono stati definitivamente risolti dalle Linee Guida del Ministero del Lavoro, che hanno confermato la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta tra valorizzare il principio di concorrenza o quello di solidarietà. Le Linee Guida, infatti, definiscono tale scelta come «*un'opzione politica*», una decisione che, pur radicandosi nel diritto positivo resta orientata da un bilanciamento tra esigenze economiche e sociali^[80].

Mediante tale intervento si auspica di rendere effettivi gli istituti di collaborazione previsti dal codice Terzo Settore, precedentemente analizzati, per evitare che quest'ultimi restino lettera morta. Infatti, la scelta di escludere tali istituti dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici mira a favorirne l'adozione, precisando, tuttavia, che quest'ultima non dev'essere volta ad eludere i principi e le disposizioni europee, ma a realizzare una nuova alternativa di regolazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo Settore^[81].

5. L'art. 6 del Codice dei contratti pubblici: esiti e coordinate interpretative

A completare il quadro normativo esposto, l'articolo 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici riafferma l'equiparazione tra il modello tradizionale dell'amministrazione e quello dell'amministrazione condivisa, ampliando così l'ambito dei rapporti collaborativi tra la pubblica amministrazione e il Terzo Settore.

In tale prospettiva, in questa sede risulta utile soffermarsi anche sull'articolo 7 del medesimo codice, che sancisce la libertà di scelta dell'amministrazione, superando la sfiducia nei confronti dell'internalizzazione e, in particolare, dell'affidamento *in house*^[82]. La lettura combinata delle disposizioni mostra la tendenza del legislatore ad aprirsi verso una nuova concezione dell'amministrazione^[83], la quale restituisce agli amministratori pubblici più ampi spazi di discrezionalità che, in passato, era stata limitata per paura di possibili effetti distorsivi^[84].

In particolare, l'articolo 6 del Codice dei contratti pubblici ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali: uno basato sulle regole di concorrenza, l'altro sui principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale^[85]. I due modelli non sono in conflitto, ma costituiscono i fattori di una scelta rimessa all'amministrazione, che, come sottolineato, non

implica solo una trasformazione nei rapporti tra cittadini ed amministrazione, bensì una rinnovata interpretazione del ruolo dell'amministrazione stessa^[86].

Nonostante la norma rappresenti un significativo passo avanti, essa non è esente da critiche dottrinali, soprattutto per quanto riguarda la sua formulazione, che lascia aperti dubbi interpretativi e applicativi.

In primo luogo, il legislatore ha optato per un riferimento limitato ad una sola estrinsecazione tipica di sussidiarietà, piuttosto che includere tutte le sue possibili espressioni, come già evidenziato dalla rubrica dell'articolo stesso^[87]. Tale scelta comporta una differenza sostanziale rispetto alle normative precedenti che, mediante formule generiche, si aprono a qualunque attività promossa dai cittadini e dalle formazioni sociali^[88].

In effetti, anche enti che non rientrano nell'ambito definitorio del Codice del Terzo Settore possono presentare caratteristiche analoghe a quelli degli ETS, risultando, pertanto, meritevoli di un trattamento equivalente rispetto a quello riservato agli ETS. Questa scelta legislativa, probabilmente motivata dalla difficoltà di individuare elementi comuni a enti non inclusi nel perimetro del Codice, comporta, tuttavia, il rischio di creare disparità di trattamento nei confronti di soggetti che operano nel settore sociale, pur non essendo iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

Inoltre, tale decisione appare come un'opportunità mancata per il legislatore di "sfruttare" appieno le potenzialità degli "operatori sociali"^[89].

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione oggettivo, il legislatore ha scelto di circoscriverlo alle sole attività a spiccata valenza sociale, non utilizzando la formula più ampia "attività di interesse generale" prevista dall'art. 118 Costituzione e all'art. 5 CTS, con il conseguente disallineamento rispetto ad altre discipline che genera incertezza circa la portata e l'applicazione della norma^[90].

Merita di essere apprezzata, tuttavia, la formulazione utilizzata dal legislatore con l'espressione "privi di rapporti sinallagmatici", che richiama il principio affermato dalla Corte costituzionale riguardo l'alternativa rispetto al mercato^[91]. Va chiarito che ciò non implica l'assenza assoluta di profili di scambio, ma il punto cruciale sul quale vale la pena soffermarsi è che tutte le risorse, siano esse pubbliche e private, devono essere destinate esclusivamente alla realizzazione dei servizi nei confronti dei destinatari^[92].

Tale impostazione trova conferma nel concetto di "condivisione della funzione

amministrativa da parte degli enti del Terzo Settore”, previsto dalla norma. In realtà, è opportuno precisare che la condivisione si riferisce più propriamente all’esercizio dell’attività, mentre l’amministrazione procedente resta l’unica titolare della funzione^[93]. Nondimeno, resta sullo sfondo il rischio che l’assenza di responsabilità diretta degli ETS possa determinare un atteggiamento di chiusura da parte dell’amministrazione pubblica che, in ultima istanza, risponde delle proprie decisioni di fronte al corpo elettorale^[94].

Quanto ai principi che orientano l’attività sociale, il legislatore, oltre a richiamare i principi di pari trattamento, effettività e trasparenza, richiama il principio del risultato^[95].

Mentre il riferimento ai primi principi è stato talvolta considerato dagli interpreti ultroneo, in quanto già enunciati dalla legge sul procedimento richiamata dall’art. 55 del Codice del Terzo Settore, il principio del risultato sembra porsi in una logica contrastante con quella dell’amministrazione condivisa. Allo stato attuale, tale principio costituisce il fondamento della disciplina degli appalti pubblici, riferendosi, dunque, al modello alternativo all’amministrazione condivisa^[96].

Tale richiamo, secondo alcuni interpreti andrebbe a porre l’amministrazione dinnanzi alla possibilità di utilizzare il modello di amministrazione condivisa solo a parità di esito rispetto all’alternativa del ricorso al mercato con la conseguente inoperatività della norma nella maggior parte dei casi^[97].

Da qui, lo sviluppo di un diverso orientamento, il quale limita il richiamo al principio del risultato al comma 4 dell’art.1 Codice dei contratti pubblici. In questa prospettiva, si configura come “*criterio attraverso cui si stabilisce l’esercizio del potere discrezionale e l’individuazione della regola da applicare al caso concreto al fine di valutare la responsabilità del personale*”, in modo che i funzionari pubblici possono giustificare e spiegare le ragioni della scelta di ricorrere all’amministrazione condivisa, fungendo così da deterrente contro cd. burocrazia difensiva.

Ciò nondimeno, si evidenzia che l’interpretazione prospettata potrebbe comportare un depotenziamento di uno dei principi cardine del nuovo Codice dei contratti pubblici; tuttavia, tale lettura appare in linea con le peculiarità che connotano l’attività degli enti del Terzo Settore, la quale giustifica l’attenuazione dell’applicazione di alcuni principi posti in apertura del Codice. In questo contesto, l’approccio normativo sembra privilegiare una maggiore flessibilità e un

adattamento delle regole ordinarie alle esigenze di tipo sociale e territoriale proprie degli enti coinvolti, i quali sono chiamati a rispondere a finalità che, sebbene di interesse pubblico, si differenziano per modalità di attuazione rispetto ai tradizionali attori della pubblica amministrazione^[98].

Tuttavia, i progressi connessi al nuovo modello operativo della pubblica amministrazione non devono mai prescindere dal rigoroso rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, il quale costituisce il paradigma di legittimità dell'attività amministrativa. In altri termini, anche l'amministrazione condivisa deve essere volta a realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione.

L'analisi di tale modello richiede una doppia prospettiva: da un lato, una valutazione in astratto, volta a verificare se il paradigma di *governance* condivisa risulti funzionalmente idoneo a garantire efficacia, efficienza e continuità del servizio; dall'altro, una verifica in concreto, che implica l'osservazione dei risultati effettivamente conseguiti mediante l'utilizzo di indicatori di *performance*, di impatto sociale e di soddisfazione degli utenti^[99].

In definitiva, pur nelle criticità evidenziate, la riforma normativa costituisce un passo significativo verso una maggiore apertura e flessibilità nei rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo Settore, ma al contempo pone sfide interpretative e applicative, le quali si manifestano, come evidenziato, soprattutto in relazione alla difficoltà di armonizzare i principi del diritto amministrativo con le peculiarità operative degli enti del Terzo Settore.

Solo lo sviluppo di prassi amministrative applicate per la soluzione dei casi pratici che si presenteranno consentirà di valutare pienamente gli impatti della riforma sul concreto *agere* della pubblica amministrazione, considerando anche le diverse realtà territoriali e le specifiche esigenze locali.

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sviluppate nel presente lavoro, è necessario interrogarsi sull'evoluzione futura del rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo Settore.

Con uno sguardo alla realtà che ci circonda, emerge chiaramente che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si è concentrato prevalentemente sul

modello di amministrazione tradizionale, trascurando l'importanza dell'amministrazione condivisa^[100]. Quest'ultima scelta non appare condivisibile, poiché, in coerenza con l'intento di specializzare i componenti della pubblica amministrazione, sarebbe stato opportuno considerare anche un maggior coinvolgimento dei cittadini, valorizzando le loro competenze.

In questo senso, in materia di servizi sanitari e sociosanitari il legislatore ha tenuto in considerazione gli strumenti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo Settore. In particolare, si configura una forma di collaborazione stabile, nell'ambito della quale l'apporto degli enti privati non assume carattere meramente integrativo o residuale, ma si pone quale elemento funzionale e coesistente alla realizzazione degli obiettivi di interesse generale^[101].

Invece, il PNRR, sembra ancorato ad una concezione datata del Terzo settore, relegandolo ad un ruolo "settoriale"^[102], piuttosto che trasversale e strutturale, il che evidenzia una difficoltà a concepirlo come un attore fondamentale nel sistema delle politiche pubbliche^[103].

Al contrario, il modello di amministrazione condivisa dovrebbe essere riconosciuto come chiave di volta del sistema amministrativo, capace di stimolare un confronto necessario con le esigenze concrete dei cittadini, in modo da poter cogliere le specificità e le particolarità dei territori, che spesso un'offerta di servizi standardizzata non è in grado di soddisfare. Infatti, è solo attraverso un dialogo costante con i cittadini che l'amministrazione può rispondere in modo adeguato ad esigenze mutevoli e differenziate dei vari contesti locali, offrendo soluzioni che non possono essere garantite dal mero scambio economico^[104].

Al fine di sfruttare al meglio le potenzialità dell'amministrazione condivisa, è fondamentale superare le resistenze tradizionali^[105], secondo cui l'adozione del modello figurato denota un'amministrazione "debole". In tal senso, il modello dell'amministrazione condivisa incontra ancora difficoltà nell'essere applicato concretamente, sia nella giurisprudenza che nella prassi amministrativa.

All'opposto, il modello dell'amministrazione condivisa evidenzia un'amministrazione capace di dialogare e di mettere a frutto le risorse e le potenzialità dei cittadini, investendo sulle comunità e creando progetti condivisi che siano aperti agli stimoli e agli apporti dei soggetti privati^[106]. Si tratta di un nuovo modo di essere della pubblica amministrazione, che non perde potere, ma cambia il suo volto^[107]. Tutto ciò produce con evidenza effetti positivi, sia in

termini di risparmio di risorse, che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”^[108]. Semplicemente, il ricorso a tale modello può essere giustificato da una ragione di buon andamento, considerato il valore aggiunto che il Terzo Settore può apportare^[109].

In particolare, nell’ambito di alcune realtà locali, che possono essere considerate veri e propri laboratori di cittadinanza, si osserva una maggiore apertura verso la collaborazione tra ETS e amministrazioni pubbliche.

In tale direzione, si colloca l’introduzione dell’art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 in materia di servizi locali di rilevanza economica che consente agli enti locali di utilizzare gli strumenti previsti dal codice del Terzo Settore, precedentemente analizzati, al fine di istaurare rapporti collaborativi nella gestione dei servizi pubblici locali, a patto che le risorse pubbliche messe a disposizione degli ETS non superino il rimborso totale dei costi previsti per l’esecuzione del rapporto di partenariato. In altri termini, si apre alla valorizzazione dell’autonoma iniziativa dei cittadini associati nel soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali^[110].

Tuttavia, non si riscontra una diffusione omogenea di tale modello, poiché in alcune aree, soprattutto quelle di dimensioni medio-piccole, i nuovi strumenti di cooperazione restano sullo sfondo, con il rischio di accentuare le disuguaglianze sociali già esistenti a causa di una distribuzione disomogenea degli ETS sul territorio^[111]. Infatti, sono gli ETS ad avere un rapporto privilegiato con le realtà locali, in modo da essere in grado di rispondere in maniera più diretta alle necessità della popolazione, una caratteristica che potrebbe rendere l’amministrazione pubblica più reattiva e innovativa^[112].

Nonostante ciò, è imprescindibile l’introduzione di meccanismi di controllo adeguati a evitare che gli strumenti di collaborazione vengano utilizzati al fine di aggirare gli obblighi legali e per ottenere i benefici previsti per gli ETS, senza una giustificazione sostanziale^[113].

Sebbene il vigente Codice dei contratti pubblici abbia definitivamente escluso dal suo ambito di applicazione gli istituti di collaborazione previsti dall’art. 55 del Codice del Terzo Settore, si registra ancora una limitata apertura da parte delle amministrazioni pubbliche verso il nuovo modello di amministrazione condivisa. Nonostante le potenzialità di tale modello, sono ancora poche le amministrazioni che ne hanno compreso appieno le implicazioni operative e che, di conseguenza, ne hanno effettivamente attuato i principi e le pratiche.

Questo scenario evidenzia un ostacolo culturale e normativo che limita la piena realizzazione di un sistema di gestione pubblica più inclusivo e partecipato, nonostante le opportunità offerte dal legislatore per promuovere un'amministrazione più trasparente, efficiente e collaborativa con il Terzo Settore.

A ben vedere, le ragioni dello scarso ricorso agli strumenti di collaborazione sono da imputare, da un lato, alla limitata conoscenza delle nuove norme e dei meccanismi di applicazione, e, dall'altro, alla maggiore facilità di ricorrere alle consuete procedure di evidenza pubblica, le quali sono percepite come una garanzia di maggiore sicurezza, sotto il profilo della responsabilità, per i funzionari pubblici coinvolti^[114].

In definitiva, appare evidente che, sebbene siano stati compiuti numerosi passi in avanti non si è ancora all'epilogo di un percorso, ma ci si trova in un momento di transizione, che richiede un adeguamento da parte di tutti i soggetti coinvolti, *in primis* delle amministrazioni pubbliche^[115]. Queste ultime, invece di "difendersi" dai cittadini, dovrebbero sollecitarne e ricercarne l'apporto, al fine di massimizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del proprio operato.

1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al Codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, 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. Non rientrano nel campo di applicazione del presente Codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017.
2. Si tratta di iniziative che rispondono ad esigenze sociali, delle quali dà rilevanza anche la Corte costituzionale nella sentenza n.131/2020 – di cui si dirà *infra* – ricordando che «*fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso*».

3. Nella Relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici del 5 gennaio 2023, elaborata dal Parlamento si evince la volontà di coordinare i due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento di servizi sociali, chiarendo il rapporto di non conflittualità tra le norme del Codice del Terzo Settore e quelle del Codice dei contratti pubblici.
4. Sull'evoluzione del ruolo svolto dagli Enti del Terzo Settore si veda S. Pellizzari, *Amministrazione pubblica e Terzo settore nella gestione condivisa dei servizi di interesse generale. Un'analisi di diritto interno ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2025. L'A. esamina gli interventi legislativi a favore dell'inclusione degli Enti del Terzo Settore, evidenziando un cambiamento di direzione successivo all'introduzione della Costituzione, che ha posto al centro l'intervento pubblico. Tale evoluzione ha condotto alla crisi degli anni Settanta, periodo in cui si è assistito a un nuovo processo di decentramento nella gestione dei servizi sociali.
5. Il punto merita particolare attenzione anche evidenziando l'impostazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 36/2023, che dedica in apertura ben undici articoli ai principi generali. Sul ruolo dei principi si veda G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023 e M.A. Sandulli, *Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in giustiziasieme.it, 21 dicembre 2022.
6. In questi termini si è espresso G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pp. 117-119. A ben vedere, è lo stesso Autore che conia l'espressione e che può essere considerato il padre della teoria; espressione poi recepita anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, 26 giugno 2020 in www.cortecostituzionale.it. A dire il vero, spunti per la creazione del modello della cd. amministrazione condivisa erano già evidenti nelle parole di F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994. L'Autore parte dalla qualifica dei cittadini come co-amministratori, tratta del concetto di *demarchia*, inteso come processo di democratizzazione dell'amministrazione, a fronte delle insufficienze della democrazia politica.
7. Come rilevato da F. Trimarchi Banfi, *La sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2, 2018, la sussidiarietà orizzontale fa da *pendant* alla sussidiarietà verticale, la quale costituisce il criterio per distribuire compiti pubblici tra gli enti territoriali dei diversi livelli sulla base del criterio della massima vicinanza dell'ente responsabile dei compiti rispetto alla comunità interessata. Nondimeno, tra le due categorie emergono delle differenze: la sussidiarietà verticale si riferisce ad attività omogenee, mentre la sussidiarietà orizzontale agisce su entità non omogenee, caratterizzate da spontaneità ed autonomia.
8. F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. Amm.*, 1/2020, p. 20-21. L'A. si sofferma sul significato dell'art. 118 co 4 Costituzione chiarendo che l'amministrazione può accordare il proprio favore alle iniziative dei privati solo quando queste risultino adeguate allo scopo, ossia quando siano capaci ed efficienti.
9. È la solidarietà che caratterizza gli enti del Terzo Settore, da intendere come un insieme di persone organizzate che agisce sulla base di motivazioni che non sono quelle del lavoro,

cioè del tempo salariato, ma che è fortemente caratterizzato da un servizio per la comunità. Laddove il desiderio di gratuità mancasse non ci sarebbe più la necessità per il legislatore di incoraggiare questi enti. In termini A. Patanè, *Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società*, in *Soc. e imp.*, 15, 2023.

10. In realtà come affermato da G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1, 2017, il principio di sussidiarietà è collegato a molti principi costituzionali. Tra gli altri, si richiama l'art. 5 della Costituzione, secondo il quale «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*», in quanto il rapporto con il territorio è fondamentale per l'attuazione del principio di sussidiarietà, anche perché quest'ultimo può essere attivato da ogni livello istituzionale, senza aver bisogno dell'intermediazione legislativa. Nello stesso senso si rinvia a D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Trento, 2022. L'A. richiama anche l'art. 117 della Costituzione, in quanto il Terzo Settore è stato definito dalla giurisprudenza costituzionale come materia trasversale che incrocia attribuzioni sia statali che regionali. Il riferimento è anche all'art. 45, il quale riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e all'art. 54 in relazione al dovere di fedeltà dei cittadini, fiducia a cui si ispira e di cui non può fare a meno l'amministrazione condivisa.
11. La sovranità viene esercitata tramite relazioni di reciprocità connotate nel senso della partecipazione e della solidarietà. In termini cfr. M. Bombardelli, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Trento, 2022.
12. Così G. Berti, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994. Già C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, E.R.I., Torino, 1959, evidenziava la possibilità di utilizzare il principio di solidarietà per reinterpretare il rapporto tra pubblica amministrazione e società e tutto quello che il concetto di società rappresenta, incluso l'attore privato.
13. In questi termini G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, op.cit. L'Autore precisa che i cittadini, attivandosi nell'interesse generale, non adempiono ad un dovere, né esercitano un diritto, né un potere o una funzione pubblica. Essi esercitano una libertà che non rientra nel novero dei diritti fondamentali e nemmeno tra i diritti sociali, in quanto non chiedono alle istituzioni servizi o prestazioni, bensì sostegno nel prendersi cura dei beni di tutti. In senso contrario D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, op. cit. L'A. rileva che anche la parte dell'art. 2 Costituzione che si riferisce ai doveri inderogabili deve essere presa in considerazione dal momento in cui fonda una sorta di autorizzazione costituzionale alla partecipazione dei singoli alla gestione dell'interesse generale. Fermo restando la necessaria spontaneità dell'iniziativa dei cittadini, il dovere di cui all'art. 2, offre una base giuridica sicura alla legittimazione piena di questo stesso intervento dei privati in funzione del perseguimento di obiettivi *lato sensu* pubblici.
14. Sul punto, G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. Arena,

- M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Trento, 2022. L'Autore osserva che il coinvolgimento attivo dei cittadini non si traduce in un arretramento del ruolo della Repubblica, ma si tratta solo della condivisione di un obiettivo.
15. Per un'analisi approfondita dei diversi modelli di amministrazione si veda F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa* in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Trento, 2022. L'Autore dopo aver descritto i diversi modelli rileva che anche l'amministrazione condivisa garantisce le esigenze di trasparenza ma con modi diversi rispetto agli strumenti classici del bando di gara. Ivi, V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*.
 16. L'amministrazione condivisa dev'essere anche distinta dall'esercizio di funzioni pubbliche per mezzo dei soggetti privati che appartiene alla tradizione dell'amministrazione. La differenza sta nel ruolo attribuito al privato: nell'amministrazione condivisa il privato concorre con i soggetti pubblici nell'esercizio delle funzioni non nella veste di strumento di questi ultimi, bensì in prima persona. In questi termini F. Trimarchi Banfi, *La sussidiarietà orizzontale*, op. cit.
 17. In questi termini G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore* in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020. L'Autore specifica che «i patti di collaborazione definiscono i soggetti, gli obiettivi, gli strumenti, le procedure, i controlli, la ripartizione delle responsabilità e ogni altro aspetto di tali attività di cura, sulla base di regole non imposte dall'amministrazione ma concordate fra quest'ultima e i cittadini firmatari dei patti». Inoltre, l'A. li assimila agli accordi di cui all'art. 11 della legge 241/90 ma su questo non c'è concordia tra gli interpreti. In senso contrario si veda, tra gli altri, R. Tuccillo, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani riconosce la natura contrattuale dei patti*, Il mulino, Bologna, 2017. L'Autore riconduce i patti di collaborazione nell'ambito della autonomia privata dell'amministrazione ai sensi dell'art. 1, co. 1-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dunque allo schema privatistico del contratto.
 18. Per un approfondimento sulle esperienze sviluppatesi a livello locale si veda E. Fidelbo, G. Pettinari, *Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: un inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività*, in D. Donati (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2024.
 19. Il riferimento è all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ai sensi del quale «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale».
 20. Espressione coniata da M. Santillo, *Il nuovo protagonismo del Terzo Settore negli scenari del Next Generation Eu* in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 4, 2021. L'A. dapprima, distingue due

visioni circa il modo di concepire il rapporto tra la sfera economica e la sfera del sociale: da una parte, si pongono quanti vedono nella priorità del mercato la chiave per alimentare lo sviluppo economico; dall'altra, quanti ritengono che l'avanzare incontrollato del mercato e del profitto rappresentino una minaccia per la società, un male necessario che dev'essere regolato. Successivamente, l'A. afferma che tale dicotomia ha perso ogni significato e non va più interpretata come antitesi di due modelli economici diversi, bensì come una scelta tra due opzioni sociali e culturali.

21. In questi termini L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.
22. Sul punto si veda F. Giglioni, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, 20, 2022. L'A. sottolinea che solo la combinazione di questi fattori consente la realizzazione dell'amministrazione condivisa. Se uno dei fattori è prevalente si realizzano effetti distortivi: se l'amministrazione condivisa è ricercata solo dalle autorità pubbliche si corre il rischio di un uso strumentale dei cittadini da parte dell'amministrazione per sopperire alle proprie mancanze; se, viceversa, si lascia uno spazio incontrollato alle comunità civiche il rischio è quella di una riappropriazione privata di spazi e beni a uso pubblico; se, infine, è solo la politica a ricercare le forme di collaborazione, si può creare una distorsione legata alla ricerca insana del consenso.
23. Il riferimento è al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, attuativo della legge 6 giugno 2016, n. 106 concernente "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", modificato poi dal decreto legge 3 agosto 2018, n. 105 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117". La legge delega è frutto della volontà di riordinare tutta la disciplina in materia di Terzo settore, in modo da fornire all'interprete un unico testo normativo, obiettivo poi disatteso dal legislatore. Per uno studio generale delle fonti del diritto nel Terzo Settore si rinvia a L. Gori, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018. L'Autore rileva la difficoltà di codificare i fenomeni sociali cui appartiene il Terzo Settore. Quest'ultimo si caratterizza per essere diritto vivente che diviene *ius positum* ed inevitabilmente, quando arriva il diritto si avverte già la sua inadeguatezza con la conseguente necessità di creare un nuovo diritto che sappia cogliere l'originalità e l'autonomia delle formazioni sociali.
24. Sulla scelta terminologica «Terzo Settore» si rinvia a D. Caldirola, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *federalismi.it*, 1, 2018. L'Autrice osserva come il legislatore abbia trasferito la nozione di Terzo Settore dal campo delle scienze economiche e della sociologia a quello giuridico, che è divenuta denominazione sociale, sostituendo la qualifica di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS). Infatti, la locuzione *non profit* – accolta tra altre denominazioni diffuse prima dell'introduzione del Codice – è la formula meno comprensiva, in quanto pone l'accento solo sull'aspetto del divieto di distribuire utile e profitto, senza evidenziare la finalità dell'ente. Nello stesso senso si veda A. Mitrotti, *Il terzo settore e la sua trascendentale settorialità: per una amministrazione condivisa*, in *Società e diritti*, 15, 2023. L'Autore richiama l'opinione pubblica secondo cui, il Terzo

Settore è tale rispetto al settore pubblico e al settore privato. A ben vedere, secondo l'A., il Terzo Settore nasce dal superamento dell'idea dell'alterità soggettiva e settoriale per svilupparsi sui binari della condivisione in ragione dell'interesse generale.

25. Per un inquadramento generale degli enti del Terzo Settore alla luce del d.lgs. 117/2017 si rinvia, *ex multis*, a R. Costi, *Le linee portanti del Terzo Settore*, in *Analisi Giur. Eco.*, 1, 2018; R. Patti, *La disciplina del Terzo Settore in Italia dopo la riforma: profili costruttivi e problemi aperti*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2, 2021; D. Palazzo, *Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2, 2022.
26. Espressione di U. De Ambrogio, G. Marocchi, *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone prassi*, Roma, Carocci, 2023.
27. Ciò è stato messo in luce da A. Berrettini, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 27, 2022. L'A. rileva che il Terzo Settore fornisce anche "efficacia" all'azione amministrativa, colmando lacune conoscitive e organizzative della stessa, dovute alla fisiologica mancanza di prossimità con l'utenza.
28. Corte Cost., sent. 26 giugno 2020, n. 131.
29. B. Gilberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *Pers. e Amm.*, 1, 2022. L'Autore definisce la co-programmazione e la co-progettazione quali strumenti costituzionalmente necessari di esercizio della funzione amministrativa in materia di attività di interesse generale. In termini analoghi si veda G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 8, 2024.
30. Secondo il dettato dell'art. 55 co 2 Codice Terzo Settore: «*La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili*».
31. G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, 8, 2024. L'Autore definisce la co-programmazione come l'attività che rappresenta la cerniera tra il momento della politica e dell'amministrazione, è la prefigurazione - preordinazione dell'azione dei pubblici poteri in campo economico e sociale, inserita all'interno delle modalità di governo.
32. A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2024. L'A. sottolinea l'importanza della co-programmazione come valorizzazione delle azioni solidali che vengono emancipate da una sfera privata ad una sfera pubblica.
33. Si vedano le Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del TS alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale dell'Agenzia per il Terzo settore. In particolare, ivi si legge la necessità di creare «*una sede centrale di coordinamento a competenza trasversale. In altri termini, se il Terzo settore è un soggetto politico di interlocuzione generale, esso deve interfacciarsi con un unico ufficio, che deve far capo a chi ha la funzione di coordinamento dell'amministrazione*».

34. A. Berrettini, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e Terzo Settore*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Milano, 2025. Per l'A. la partecipazione del privato alla redazione di un atto di programmazione è espressione del fenomeno di "democrazia partecipativa" che legittima la scelta dell'amministrazione.
35. L'art. 55, al comma 3, Codice Terzo Settore, si occupa della co-progettazione, come «attività finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2». Il Consiglio di Stato nel parere del 31 maggio 2017, n. 927 ha chiarito che l'amministrazione procedente deve stabilire previamente gli obiettivi generali e specifici dell'intervento, la durata e le sue caratteristiche, nonché i criteri e modalità di individuazione degli *enti partner*.
36. In tal senso sembra porsi anche il Cons. St., sent., 7 settembre 2021, n. 6232, che ha individuato come motivo di illegittimità il mancato inserimento di un servizio nell'ambito della programmazione dei servizi da affidare ai soggetti del Terzo Settore. Sul punto si veda L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Giappichelli, Torino, 2022. Per l'A. non vi può essere una corrispondenza biunivoca tra co-programmazione e co-progettazione, la quale porterebbe ad un'eccessiva limitazione del campo di operatività dei due istituti.
37. Secondo S. Pellizzari, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, è preferibile interpretare la co-progettazione, quale *partnership* tra soggetti pubblici e più soggetti privati, in modo da privilegiare la sinergia dei diversi attori e la messa in comune di mezzi. Tale assunto non impedisce la possibilità per il soggetto privato di ricedere un corrispettivo che ne garantisca l'equilibrio finanziario. Sul punto cfr. T.A.R. Lombardia, (sezione IV), sentenza del 28 marzo 2017, n. 727 e T.A.R. Lazio, (sezione II), sentenza del 28 febbraio 2012 n. 2006.
38. E. Frediani, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025. L'A. discorre di professionalità «socialmente acquisita» al fine di riferirsi alla *vicinitas* degli ETS ai bisogni territorialmente definiti che consente di individuare soluzioni su misura.
39. Punti di forza e di debolezza del modello della co-progettazione sono analizzati da M. Marucci, *Esperienze di co-progettazione: tre dimensioni di governance partecipativa*, in B. L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024. L'Autore evidenzia che le amministrazioni non hanno compreso fino in fondo che negli strumenti previsti dal CTS deve essere rispettata la parità tra le parti. La logica sembra ancora ancorarsi all'approccio tipico dei bandi di gara.
40. Sull'impatto dell'utilizzo di tale strumento cfr. C. Borzaga, L. Fazzi, A. Rosignoli, *Co-progettare i servizi sociali: nuove traiettorie del welfare locale in Italia?* in *Politiche Sociali*, 1, 2024. Gli Autori hanno realizzato un'indagine su un campione di venti casi di co-

progettazione rilevando che la gran parte degli intervistati del Terzo Settore vedono la co-progettazione come modo di uscire dalla stagione degli appalti e di creare un rapporto privilegiato con l'amministrazione. O ancora, come modo per ampliare le proprie attività economiche, visto che occasionalmente la co-progettazione costituisce un requisito per poter partecipare a bandi di gara. Solo per una minima parte degli intervistati, la co-progettazione è uno strumento per ripensare a modelli organizzativi e rispondere ai bisogni dei cittadini. Sul versante opposto, per le pubbliche amministrazioni è un modo per stabilizzare i rapporti con il Terzo Settore che opera nel territorio di riferimento.

41. Cons. St., 22 maggio 2024, n. 4540. Nella pronuncia in esame il Consiglio individua gli ETS quali rappresentanti della società solidale, che costruiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile alle esigenze che provengono dal tessuto sociale.
42. Sul punto si veda Cons. St., 26 maggio 2023, n. 5217. Nello stesso senso, le Linee guida approvate dalla Regione Lazio il 29 dicembre 2023 hanno definito la co-progettazione come uno strumento capace di superare il rapporto sinallagmatico che caratterizza la disciplina dei contratti pubblici.
43. Secondo l'art. 55 comma 4 Codice Terzo Settore *«Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione, procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner»*.
44. Notevoli sono i vantaggi offerti dall'accreditamento. Sul punto si veda Cons. St., 22 ottobre 2002, n. 6693, il quale, in relazione alla fase dell'esecuzione, evidenzia l'importanza del monitoraggio costante e diffuso svolto dall'utenza e del controllo periodico dell'amministrazione, da cui possono conseguire verifiche, sospensioni e decadenze dall'accreditamento stesso. Nei medesimi termini cfr. T.A.R. Puglia, (sezione I), sentenza del 26 gennaio 2010, n. 96.
45. D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2022. L'A. osserva che gli operatori autorizzati svolgono l'attività con le proprie risorse finanziarie, strumentali e personali, decidendo autonomamente e liberamente prezzi e condizioni dei servizi forniti, pur nel rispetto dei requisiti minimi necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione.
46. Per un'analisi approfondita sull'accreditamento si rinvia a L. Parona, *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019. Sul punto si veda anche C. Acocella, *Modelli organizzativi e gestionali dei servizi sociali e sanitari e logiche di mercato*, in F. Liguori, C. Acocella (a cura di), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

47. E. Frediani, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, op. cit. L'A. evidenzia come il ricorso a una normativa volutamente scarna trovi fondamento nell'impossibilità per la pubblica amministrazione di prefigurare in via dettagliata le caratteristiche dei singoli servizi.
48. L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, 14, 2020. L'Autore ritiene che l'art. 55CTS rappresenti una sorta di clausola di chiusura del sistema, a valenza generale che consente al coinvolgimento attivo di realizzarsi, anche in assenza di una disciplina specifica. In tal modo, non si realizza una deroga alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, bensì si configura una relazione alternativa, fondata su principi e criteri differenti.
49. In questi termini A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus, Riv. Giur. Serv. Pub.*, 1, 2019. L'A. rileva una divisione tra gli interpreti: da un lato, coloro che sostenevano la diversità degli strumenti di recente introduzione rispetto alle procedure ad evidenza pubblica, anche sottolineando le finalità degli ETS; dall'altro, chi evidenziava l'esatta sovrapposizione degli ambiti di applicazione con le direttive in tema di appalti con la necessaria conseguenza di applicare le procedure previste dal Codice dei contratti pubblici, anche per la selezione degli enti del Terzo Settore.
50. L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, op.cit. L'Autore critica la prassi di riempire di contenuto le disposizioni mediante le Linee Guida Anac, dal momento che queste ultime finiscono per assumere una valenza sproporzionata rispetto alla loro effettiva portata, sul piano delle fonti del diritto. Nello stesso senso V. Tondi Della Mura, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
51. In tal senso si vedano la l. 6 marzo 2023, n.2 della regione Umbria e la l. 16 aprile 2023, n. 3 della regione Emilia-Romagna. In particolare, la legge umbra obbliga le amministrazioni a tenere conto degli esiti delle attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali. Analogamente, la legge emiliana stabilisce che le amministrazioni debbano considerare gli esiti della valutazione di impatto sociale, integrando tali informazioni nei processi decisionali e pianificatori.
52. Espressione di E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021.
53. A. Berrettini, *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo Settore e Pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2025. L'A. rileva che tramite il privato-sociale si cerca di colmare le asimmetrie conoscitive tra pubblica amministrazione e realtà socioeconomica per evitare che le risorse utilizzate da essa ricadano su soggetti diversi dalla società del bisogno.
54. Il modello era stato originariamente introdotto dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la l. 328/2000 che ne limitava l'ambito di

applicazione a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale. Invece, ai sensi dell'art. 5 del codice Terzo Settore, si considerano di interesse generale le attività aventi ad oggetto: interventi e servizi sociali; interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni socio-sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; formazione universitaria e post-universitaria e molte altre. Si precisa che l'elenco può essere aggiornato periodicamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Le modifiche e gli aggiornamenti recepiscono le evoluzioni sociali, economiche e normative. Pertanto, tali modifiche riflettono un'evoluzione del quadro normativo del Terzo Settore, orientata verso una maggiore inclusività e flessibilità, ma al contempo mirata a garantire la trasparenza, la correttezza e la coerenza nell'uso delle risorse pubbliche e nella realizzazione delle attività di interesse generale.

55. Allo stesso tempo fa emergere la necessità di coordinamento con le forme di collaborazione già presenti in ambito locale. Il tema è affrontato da AA.VV., *La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali*, in *Imp. Soc.*, 2, 2021.
56. E. Frediani, *Il tempo della coprogettazione*, in *Quad. Cost.*, 2, 2024. L'A. dopo aver analizzato la co-progettazione afferma che «*Il tempo della coprogettazione è quello in cui si può apprezzare un vero e proprio cambio di paradigma, che passa da una sempre maggiore consapevolezza della necessità di consolidare nelle amministrazioni pubbliche, così come negli enti del Terzo settore, una cultura del dialogo e della collaborazione in funzione costruttiva*».
57. Espressione utilizzata da A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, op.cit., per segnalare la necessità di garantire un punto di equilibrio fra il rispetto della disciplina europea e dei suoi principi, da un lato, e gli obiettivi della valorizzazione e del sostegno del Terzo settore, dall'altro.
58. Si tratta del parere n. 2052 del 20 agosto 2018 emesso dal Consiglio di Stato subito dopo l'approvazione del Codice del Terzo settore in risposta alla richiesta dell'ANAC, avanzata nell'ambito del Tavolo tecnico per la predisposizione dell'approfondimento sulla gestione dei servizi per l'accoglienza degli immigrati all'interno del Piano nazionale anticorruzione.
59. In ossequio a tale parere, in alcune pronunce la giurisprudenza amministrativa, ha ritenuto sussistente l'assenza di sinallagmaticità solo se l'ente del Terzo Settore risultasse in perdita. Sul punto si vedano Cons. Stato, sentenza del 22 maggio 2024, n. 4540; sentenze del 26 maggio 2023, nn. 5217 e 5218.
60. Nell'ambito del diritto europeo, la nozione di operatore economico è interpretata in senso estensivo, includendo un'ampia varietà di soggetti – anche privi di scopo di lucro – al fine

di garantire la massima applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici. Tra l'altro, tale nozione è accolta anche in alcune pronunce della giurisprudenza interna, tra le quali si vedano, *ex multis*, T.A.R. Veneto, (sezione I), sentenza del 26 marzo 2009, n. 881; T.A.R. Piemonte, (sezione I), sentenza del 9 aprile 2009, n. 985; Cons. St., 26 agosto 2010, n. 5956.

61. Sul rapporto tra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo Settore si veda A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 21, 2021. L'A. critica il parere reso dal Consiglio di Stato rilevando che quest'ultimo non ha tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale in alcuni casi ha ritenuto prevalenti i principi di solidarietà e di sussidiarietà. Nello stesso senso L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, op.cit., rileva che il Consiglio di Stato non ha tenuto debitamente in considerazione il profilo soggettivo degli ETS (chi sono tali enti, che attività svolgono e sotto quale regime), limitandosi a valorizzare il solo profilo oggettivo (l'attività svolta ed il suo carattere economico o non economico), realizzando la svalutazione complessiva degli ETS all'interno dell'ordinamento.
62. La sentenza non è esente da critiche in relazione alla disciplina del contraddittorio nei giudizi di legittimità costituzionale. In particolare, G.A. Ferro, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Imp. e Soc.*, 15, 2023, rileva il rischio che la sentenza si trasformi da "pietra angolare" a "pietra d'inciampo" per la stessa Corte dal momento che non si consente agli ETS di entrare nel processo costituzionale. Il riconoscimento di tale possibilità consentirebbe di allineare il diritto processuale costituzionale al diritto costituzionale del Terzo Settore.
63. Espressione di E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. L'A. osserva che non si tratta della prima sentenza in cui la Consulta è chiamata a tenere in considerazione il CTS, ma in passato erano stati interventi limitati nei quali la Corte non aveva realizzato una riflessione di sistema. In particolare, nella sentenza del 1° ottobre 2019, n. 277 si era limitata a ricondurre le attività svolte dagli ETS nell'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 della Costituzione. Per un commento recente sulla sentenza si rinvia a S. Pellizzari, *Amministrazione pubblica e Terzo settore nella gestione condivisa dei servizi di interesse generale. Un'analisi di diritto interno ed europeo*, op.cit. Di portata maggiormente rilevante era stata la sentenza del 17 febbraio 1992 n. 75 in cui la Corte Costituzionale operò un inquadramento del volontariato nell'ambito dei principi costituzionali, rinvenendone un «*modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità*», pronuncia che si collega alla sentenza del 26 giugno 2020, n.131.
64. Sembra essere il riflesso delle parole di F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione*

italiana – Linee positive e prospettive, Cedam, Padova, 1996, secondo il quale «l'apparato istituzionale ed il cittadino si riconoscono reciprocamente idonei al perseguimento dell'interesse pubblico, quale interesse comune alle parti».

65. Una specifica ipotesi di amministrazione condivisa è contenuta nel decreto legislativo n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) che ha riconosciuto la possibilità per gli enti del Terzo Settore di essere attivamente coinvolti sia nella gestione che nell'erogazione dei servizi pubblici locali non a rete. Sulla portata innovativa del decreto si rinvia a M.G. Roversi Monaco, A. Santuari, *Gli enti del terzo settore e i rapporti di partenariato con gli enti pubblici locali. Profili giuridici e possibili evoluzioni nell'organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce del d.lgs. n. 201/2022*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2023.
66. Inoltre, la Corte costituzionale afferma che «gli ETS costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi e un'importante capacità organizzativa e di intervento, con risparmio di risorse e aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"».
67. Sul tema si veda M.V. Ferroni, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, 2, 2018.
68. Il riferimento è alle direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE ed in particolare al Considerando 114 che riconosce agli Stati membri discrezionalità nell'individuazione della procedura di affidamento più adatta.
69. Nel diritto dell'Unione Europea si discorreva di organizzazioni *non profit* e solo di recente le organizzazioni sociali sono state definite come soggetti appartenenti al Terzo Settore e all'economia sociale. Per un maggiore approfondimento del tema, cfr. C. Acocella, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
70. Nei confronti di un'interpretazione da parte dell'Unione Europea che obblighi lo Stato italiano a rispettare il principio di concorrenza, anche per i rapporti di collaborazione, non manca in dottrina chi sostiene la possibilità di richiamare il principio di sussidiarietà come controlimite al principio di concorrenza (soluzione prospettata come *extrema ratio*). Sul punto si vedano *ex multis* AA.VV., *Il diritto del Terzo Settore preso sul serio*, in *Welfare oggi*, 4, 2019; L. Gori, *Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Imp. Soc.*, 3, 2020.
71. A. Moliterni, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2015. L'A. sottolinea come nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Giustizia, tradizionalmente, la nozione di solidarietà rappresenti un limite rispetto all'applicazione delle regole della concorrenza, visto che è concepita in chiave tecnico-economica.
72. Il riferimento è alla nota sentenza Corte giust., 11 dicembre 2014, C-113/13, Azienda Sanitaria n. 5 "Spezzino". In particolare, la Corte ha affermato che l'affidamento diretto dei servizi sociali alle organizzazioni di volontariato per essere legittimo deve contribuire effettivamente al raggiungimento delle finalità sociali, essere diretto al soddisfacimento di

finalità solidaristiche, e costituire una scelta tutoria dell'economicità dell'azione amministrativa, più specificamente, di efficienza del bilancio. Nella successiva sentenza Corte giust., del 28 gennaio 2016, C 50/2014, Casta, la Corte ha ritenuto legittimo un affidamento diretto ad organizzazioni di volontariato del servizio di trasporto di soggetti dializzati verso strutture sanitari, estendendo il perimetro applicativo delle convenzioni all'intera materia sanitaria rispetto all'originaria limitazione del solo trasporto sanitario d'emergenza.

73. Sulle recenti politiche europee a favore di forme di collaborazione tra pubblica amministrazione e società civile, si rinvia a A.S. Bruno, *Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di "demarchia" e proposte europee per un approccio place based*, in *federalismi.it*, 20, 2022. L'A. analizza i meccanismi attuati al fine di incoraggiare una *governance multiactor, multifund e multilevel* prevedendo il coordinamento di tutti gli attori coinvolti nella determinazione delle politiche locali. Sullo stesso tema si veda S.Giubboni, *Solidarietà e concorrenza: "conflitto" o "concorso"?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 2004.
74. V. Brigante, *Diritto amministrativo e principio di concorrenza* in A. Contieri (a cura di), *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019. In relazione al principio di concorrenza, il giudice amministrativo è in grado di conciliare due esigenze rilevanti: da un lato, la tutela del libero mercato; dall'altro, la tutela giurisdizionale per i privati sull'operato dell'amministrazione.
75. Sull'irrinunciabilità delle tecniche di bilanciamento si veda S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili storici*, in *federalismi.it*, 5, 2006. L'Autore sottolinea il vantaggio delle tecniche di bilanciamento di poter seguire il dinamismo delle relazioni sociali, necessità avvertita soprattutto nell'ambito della sussidiarietà orizzontale.
76. S. Pellizzari, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Stati membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza (Commento a Corte di giustizia, 14 luglio 2022, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE), C-436/20)*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022. L'A. evidenzia la rilevanza della pronuncia in esame anche per l'ordinamento italiano, atteso che essa incide sull'ambito dei servizi sociali di interesse generale, comprendenti, tra gli altri, i servizi in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura, i servizi di ristorazione e refezione scolastica, i servizi rivolti alla comunità, nonché quelli afferenti al settore penitenziario, alla pubblica sicurezza e al soccorso. Ne discende che l'approdo interpretativo è suscettibile di trovare applicazione in una pluralità di attività rientranti nella sfera di operatività degli enti del Terzo Settore.
77. Il riferimento è al D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), intervenuto su alcune norme del decreto legislativo n.50/2016. Sebbene l'intervento del legislatore sia stato pressoché immediato non si può non tenere in considerazione la spinta che a tal fine è stata data dalle regioni. In particolare, il legislatore toscano aveva approvato subito una legge in cui si individuavano i casi in cui gli istituti del Codice Terzo Settore prevalessero sulle norme del Codice dei contratti pubblici.

78. Tale approccio è recepito anche da Cons. St., parere del 3 maggio 2022 n. 802, secondo cui *«sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell'ambito di disciplina»*.
79. In questi termini si veda A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, op.cit. L'A. si mostra critica anche in relazione al riferimento l'estensione della disciplina dettata dalla legge generale sul procedimento amministrativo a tutti gli istituti collaborativi del Titolo VII del Codice del Terzo settore.
80. Si tratta del Decreto del 31 marzo 2021, n. 72, contenente le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, frutto della collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, le Regioni, gli enti locali e il Consiglio nazionale del Terzo settore. Per un approfondimento sulle linee guida si rinvia a M. Tagliabue, *Le Linee Guida sul rapporto ETS tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 5, 2021. Sullo stesso tema L. Gori, *Rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore: finalmente le linee guida in Cantiere Terzo Settore*, 1° aprile 2021, secondo il quale la pubblicazione delle linee guida conclude idealmente un "processo" iniziato con l'entrata in vigore dell'art. 55 del Codice del Terzo settore nel 2017, ma allo stesso tempo rappresenta un punto di partenza, cioè è il momento del "diritto in azione" che comporta la possibilità per le regioni e per gli enti locali di adottare atti normativi ed amministrativi per adeguare gli strumenti di programmazione e di progettazione al territorio in cui operano e al fine per il quale sono utilizzati.
81. Tale esclusione è stata recepita dalla giurisprudenza amministrativa. Sul punto si veda, *ex multis* T.A.R. Lombardia, (sezione II), sentenza dell'11 ottobre 2024, n. 2355 e T.A.R. Liguria, (sezione I) 3 maggio 2024, n. 310.
82. Per un commento sulla praticabilità degli affidamenti diretti di servizi pubblici si rinvia a F. Liguori, C. Acocella, *Questioni (vere e false) in tema di società miste e in house dopo la pronuncia della Plenaria*, in *Il foro amministrativo*, 3, 2008.
83. Sull'importanza dell'articolo 7 del Codice dei contratti pubblici si veda C. Iaione, *Pubblico, privato e comune tra one health e planetary health: il welfare di comunità* in AA.VV. (a cura di), *Pubblico, privato e comunità in sanità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024. L'Autore osserva che, da un lato grazie all'art. 6 si è acuita la consapevolezza degli operatori del diritto del modello multipolare e multifattoriale ma, dall'altro lato, evidenzia che forse il principio di auto-organizzazione amministrativa contenuto all'art. 7 è più utile in tal senso poiché libera e riconosce in maniera generale l'auto-organizzazione, l'auto-produzione e la cooperazione amministrativa.
84. V. Brigante, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2019. L'A. rileva che nel corso degli

anni, per prevenire i rischi di corruzione, la reazione dell'ordinamento è stata caratterizzata dalla costante diffidenza nei confronti della discrezionalità, come se quest'ultima fosse di per sé fonte di corruzione. Sul tema si veda M. Calabrò, *Appalti pubblici e semplificazione della procedura di presentazione delle offerte. Alla ricerca di un bilanciamento tra fiducia e controllo*, in *Dir. dell'eco.*, 2, 1017.

85. Già i primi commenti al Codice hanno rilevato che il legislatore si è mosso secondo una prospettiva per cerchi concentrici, prima disciplinando in generale il rapporto tra ETS e pubblica amministrazione e poi, all'interno di questo cerchio più ampio, si è soffermato su co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. In questo senso L. Gori, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore* in *Forum Terzo Settore*, 16 maggio 2023.
86. In questi termini M. La Notte, *La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato*, in *federalismi.it*, 9, 2024. L'A. ritiene si tratti anche di un nuovo modo di intendere l'economia che sviluppa il *welfare* di comunità in cui devono essere valorizzati il concetto di persona, quale portatore di bisogni isolati che richiedono corrispondenti risposte settoriali ed il concetto di prossimità, intesa come possibilità di essere presenti in tempi brevi e con soluzioni il più possibile vicine al contesto di vita dei cittadini-utenti. All'uopo è necessaria la partecipazione e l'inclusione di tutti gli attori capaci di offrire beni e servizi.
87. La rubrica reca "Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore". Sul punto si rinvia a A. Manzione, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: trasferimento immobiliare come corrispettivo dell'appalto, opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione e partenariato sociale*, Relazione tenuta in occasione della 6° Rassegna di diritto pubblico dell'economia, a cura dell'UPEL, Varese, 25-26 maggio 2023.
88. In particolare, il disallineamento si registra rispetto all'art. 3 comma 5 del TUEL, il quale prevede «*I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*».
89. Sul punto si veda N. Vettori, *L'amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi*, in *P.A. Pers. e amm.*, 2, 2023. In relazione all'esclusione di soggetti al di fuori del CTS, l'Autrice nota che, pur trattandosi di enti mossi da istanze solidaristiche, sono pur sempre soggetti privati non in grado di rappresentare l'intera società civile. Gli ETS perseguono un interesse generale, ma pur sempre general-privato che si distingue dall'interesse pubblico, tutelato dall'amministrazione.
90. *Ibidem*. L'A. propone di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata, attribuendogli una portata estensiva anche per attività ulteriori a quelle elencate nell'art. 5 CTS, consentendo all'amministrazione di valutare discrezionalmente se l'attività del caso concreto possa rientrare o meno nell'ambito applicativo della norma. Allo stesso tempo, l'A. sottolinea che questa soluzione è foriera di incertezze applicative e orientamenti

difformi che non potranno essere chiariti dal giudice. Infatti, trattandosi di attività politico-discrezionale, il giudice non può stabilire se l'attività abbia o meno spiccata valenza sociale, ma dovrà limitarsi ad un sindacato di legittimità circa l'adeguatezza della motivazione e il rispetto dei caratteri richiesti dalla norma. Nello stesso senso cfr. G. Marocchi, A. Santuari, *Terzo settore e Pa: dal nuovo Codice degli appalti più dubbi che certezze*, in www.cantiereterzosettore.it, 16 dicembre 2022. Gli Autori criticano l'espressione utilizzata nella norma, evidenziando l'impatto negativo che ha sugli operatori del diritto chiamati a comprendere se un'attività abbia o meno una spiccata valenza sociale. Tale definizione genera gratuitamente una confusione inestricabile.

91. In questo senso si veda T.A.R. Lombardia (Sez. II), sentenza 1° ottobre 2024, n. 2533, secondo cui gli artt. 55 e 56 rappresentano «*un modello di gestione dei servizi fondato sul coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, alternativo a quello caratterizzato dall'acquisizione di beni e servizi mediante lo strumento dell'appalto pubblico o della concessione di cui al vigente Codice dei contratti pubblici*».
92. Come chiarito anche in precedenza dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, si fa riferimento a T.A.R. Lombardia, (sezione IV), sentenza del 28 marzo 2017, n. 727, T.A.R. Lombardia, (sezione II), sentenza del 17 ottobre 2014, n. 1080 e T.A.R. Lazio, (sezione II), sentenza del 28 febbraio 2012 n. 2006.
93. Se così non fosse vi sarebbero riflessi sul piano processuale in relazione all'impugnazione di un provvedimento assunto a valle del procedimento di co-decisione. Su tali aspetti si rinvia a F. Gaspari, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Soc. e dir.*, 15, 2023. L'Autore si sofferma sia sulla possibilità per il privato di impugnare il provvedimento emesso al termine del procedimento di cui è stato parte e quindi sulla legittimazione attiva, sia sulla possibilità che l'imputabilità dell'atto anche al cittadino/ETS possa comportare il suo coinvolgimento nel litisconsorzio necessario, riferendosi alla legittimazione passiva. L'A. conclude negando che la mera circostanza che il privato partecipi all'elaborazione della decisione lo renda co-responsabile e di conseguenza, non gli attribuisce né una legittimazione attiva, né passiva. Nello stesso senso si veda F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, op. cit.
94. Le *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del TS alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale dell'Agenzia per il Terzo settore* al fine di evitare che il contributo degli ETS non sia valorizzato, richiedono la pubblicazione dell'apporto dato effettivamente dagli ETS, in modo da stimolare anche la responsabilizzazione di chi è chiamato a rappresentare gli ETS nel confronto con le amministrazioni.
95. M.R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *federalismi.it*, 9, 2024. L'Autore ripercorre la genesi del principio del risultato, da nozione inizialmente guardata con sospetto in ragione del timore che potesse tradursi in una legittimazione della logica del "risultato ad ogni costo" fino all'ottica del vigente codice dei contratti pubblici in cui il risultato diviene parametro di verifica della legittimità dell'esercizio dell'attività amministrativa.

96. Sulla rilevanza del principio del risultato nelle procedure ad evidenza pubblica si vedano M.A. Sandulli, *Prime Considerazioni sullo schema del Nuovo Codice dei contratti, pubblici*, op. cit.; A.M. Chiariello, *Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici*, in *Dir. dell'eco*, 1, 2023; G. Napolitano, *Committenza pubblica e principio del risultato* (Relazione al Convegno su: «Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?» - Roma, 27 gennaio 2023), in www.astrid-online.it.
97. F. Giglioni, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici* in *Labsus*, 17 aprile 2023. L'Autore sostiene che interpretato in questo modo, il principio del risultato può esaltare l'amministrazione responsabile a scapito di quella difensiva, senza violare la legalità. Nello stesso senso si veda L. Gori, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, op.cit. L'Autore osserva che il richiamo al principio del risultato nella sua interezza è inappropriato perché porta con sé il rischio di una sorta di comparazione fra ricorso all'amministrazione condivisa e applicazione degli istituti del Codice dei contratti pubblici. In altri termini, il ricorso all'amministrazione condivisa sarebbe subordinato ad un esito che, di fatto, dovrebbe essere equivalente agli approcci più formali e strettamente economici dell'amministrazione tradizionale, ma ciò significherebbe negare la *ratio* dell'amministrazione condivisa che si basa su un approccio diverso rispetto alla pura efficienza del risultato. Analogamente si veda L. Galli., Commento art. 6, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Pacini Giuridica, Pisa, 2025.
98. Secondo il T.A.R. Liguria, (Sez. I), sentenza del 3 maggio 2024, n. 310, l'amministrazione deve motivare il valore aggiunto del privato-sociale, in termini di maggiore qualità del servizio rispetto agli enti *no profit*.
99. Come rilevato da M.R. Spasiano, *Art. 1. Principio del risultato*, in S. Cimini, A. Giordano (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025 «il risultato evidenzia la necessità di realizzare legalità sostanziale assurgendo a parametro che limita ogni devianza rispetto all'obiettivo il cui solo perseguimento legittima il potere dell'autorità».
100. In questi termini F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, op. cit. L'Autore, tuttavia afferma che nonostante la sottovalutazione dell'amministrazione condivisa, quest'ultima rappresenti un fattore essenziale per la buona attuazione del PNRR.
101. Il riferimento è al d.m. n. 77/2022 (Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale) ed al d.lgs. n. 29/2024 (Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane).
102. Sul tema si rinvia a C. Acocella, *Dimensione economica e sociale nel progetto di ripresa e resilienza*, in E Corbi, T.E. Frosini, P. Villani (a cura di), *Parrhesia in dialogo tra saperi. Studi per Lucio d'Alessandro*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.
103. G. Gotti, *La partecipazione all'elaborazione e all'attuazione del PNRR, tra democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2024. L'A. rileva che

di Terzo Settore si parla solo nel secondo ambito di intervento della M5C2 (Rigenerazione urbana e housing sociale) nella parte dedicata ai Piani Urbani integrati e nella componente successiva (M5C3, investimento 3), ove si prevede il finanziamento delle iniziative del Terzo settore dirette a contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori. Infine, il Terzo Settore compare anche nel Focus sulle dimensioni trasversali del piano, al fine di contribuire alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Si sottolinea l'assenza di un richiamo nell'ambito della cultura, dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, delle politiche del lavoro e nel settore sanitario, ambiti in cui è necessario fornire una risposta diversa in base al territorio di riferimento.

104. Come rilevato da A.A. Galli, *Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2024, «nella lettura delle norme costituzionali, il modello dell'Amministrazione condivisa si coglie come un elemento che si aggiunge e arricchisce, in una logica di valorizzazione e non di contrapposizione, al quadro dei principi e degli strumenti a disposizione della P. A».
105. Su cui S.A. Frego Luppi, *Note minime in tema di nuove forme di cittadinanza attiva tra demarchia e beni comuni nel contesto della smart city*. in *Amm. in cammino*, 10 luglio 2016, p. 16. Per l'A. non vi è un arretramento dell'amministrazione che infatti non scompare, ma decide in modo più partecipato, rinunciando a ogni pretesa di esclusiva nel campo dell'agire riferibile ai beni comuni. Nello stesso senso F. Giglioni, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, FrancoAngeli, 2025. L'A. evidenzia l'importanza del ruolo svolto dai dipendenti pubblici e dagli amministratori, chiamati a partecipare attivamente allo sforzo culturale necessario per implementare il cambiamento operativo che interessa la pubblica amministrazione.
106. In merito, cfr. A. Moliterni, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, op. cit. L'A. prospetta il superamento della separazione netta tra la sfera economica-efficientistica e la sfera sociale-ridistributiva, passando da un *Welfare* di tipo assistenzialistico ad un *Welfare Society*.
107. Espressione di L. Gallo, *Enti locali e amministrazione condivisa: un quadro d'insieme*, in *Lezioni sull'amministrazione condivisa* (a cura di) E. Frediani, Giappichelli, Torino, 2025. La necessità di un cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione è rilevato anche da M. Bombardelli, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022.
108. Sulla trasformazione istituzionale si veda A. Poggi, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica*, in *astridonline.it*, p.14. Secondo l'A. «le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che risolversi in formule di integrazione dell'azione amministrativa degli enti pubblici territoriali. Essa, infatti, non si oppone alla presenza di un sistema amministrativo, e non costituisce una fuga dall'amministrazione. È proprio dall'interno e all'interno del sistema, invece, che essa può spiegare i suoi effetti più produttivi, come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa».

109. A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, op.cit. L'A. sostiene che le amministrazioni devono ricorrere al modello collaborativo ogniqualvolta intendano privilegiare l'esperienza e il *know how* degli enti mossi da finalità solidaristiche e sussidiarie. Al contrario, laddove vogliano definire *ex ante* ed in maniera autonoma tutti gli elementi e gli aspetti del contratto da stipulare devono applicare il modello concorrenziale.
110. A. Moliterni, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2023. L'A. si riferisce all'art. 18 quale nuovo modo di realizzare l'amministrazione condivisa.
111. Per un'analisi di casi concreti si veda A. Arcuri, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022. L'Autore analizza le esperienze del comune di Bologna e della regione Toscana, valorizzando la vocazione fortemente partecipativa del Comune di Bologna, uno dei primi a adottare il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» nel 2014. Per quanto riguarda la regione Toscana, l'Autore rileva che ha approvato il primo intervento sistematico con la legge 22 luglio 2020, n. 65 di attuazione della riforma nazionale realizzata con il Codice Terzo Settore.
112. Sul punto si vedano le osservazioni di A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021. L'A. spera che gli investimenti e le riforme del PNRR contribuiscano a ri-dare forma concreta all'unità nazionale, in particolare in forza degli investimenti previsti nel Mezzogiorno. In termini analoghi si veda A. Romeo, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario Nord-Sud nell'Italia del nuovo millennio* in *Dir. amm.*, 4, 2020.
113. F. Gaspari, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, op.cit.. L'A. rileva gli effetti negativi che potrebbero avere gli istituti di collaborazione, se mal utilizzati. Infatti, è difficile pensare che un cittadino offra le proprie risorse al solo scopo di sentirsi un "cittadino migliore", è ragionevole ritenere che tale cittadino abbia un interesse economico diretto o indiretto, derivante ad esempio dal prestigio di immagine che può portare la partecipazione ad un progetto per un'amministrazione.
114. P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'«effetto di sistema»: prime valutazioni*, in *Imp. Soc.*, 2, 2023. Gli Autori hanno effettuato una ricerca al fine di verificare l'impatto di sistema degli strumenti di cui all'art. 55CTS. Essi rilevano che, per il momento, l'amministrazione condivisa è un fenomeno prevalentemente urbano rivolto nella maggior parte dei casi (circa l'89%) a realizzare interventi nell'area delle politiche sociali. Sul versante dei finanziamenti pubblici, si possono rinvenire avvisi di co-progettazione "a importo zero" in cui l'amministrazione mette a disposizione degli immobili, sostenendo solo i costi di gestione. Non mancano casi in cui gli importi sono molto elevati, anche grazie alle risorse messe a disposizione dal PNRR. Dall'altro lato, l'amministrazione chiede la compartecipazione ai costi, in forma di risorse economiche,

organizzative e strumentali. Il dato maggiormente discutibile riguarda lo spazio lasciato alla determinazione dei tavoli. In alcuni casi, l'amministrazione predefinisce in maniera dettagliate tutte le caratteristiche con il rischio di non lasciare alcuno spazio al confronto, analogamente a quanto avviene nelle gare di appalto.

115. Sul punto, di recente, si è espresso il Cons. St., 17 giugno 2024, n. 5408, secondo cui *«Il principio di sussidiarietà orizzontale regola il rapporto tra iniziativa privata e intervento pubblico e richiede che l'amministrazione valorizzi e tenga conto degli interventi dei privati volti a soddisfare interessi meritevoli di tutela, coinvolgendo gli abitanti nella valorizzazione del territorio»*.