



3 APRILE 2024

La co-programmazione tra politica e  
amministrazione. Teoria, prassi e  
nuove prospettive

di Giammaria Gotti

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa



# La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive\*

**di Giammaria Gotti**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Abstract [It]:** Il presente lavoro si propone di studiare l'istituto della co-programmazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS) da una triplice prospettiva. La prima, teorica, intende approfondire la natura giuridica dell'istituto, attraverso un esame del suo fondamento costituzionale e normativo. La seconda, pratica, è diretta a verificare la "tenuta" concreta dell'istituto, specialmente alla luce delle più recenti esperienze sviluppatesi sul territorio. La terza, per così dire "evolutiva", è volta ad immaginarne le prospettive di sviluppo, con uno speciale occhio di riguardo all'Unione europea e alla progressiva affermazione a quel livello del principio di sussidiarietà orizzontale.

**Title:** Co-planning between policy and administration. Theory, practice and new perspectives

**Abstract [En]:** The purpose of this paper is to study the legal institution of *co-programmazione* under Article 55 of the Italian Third Sector Code (CTS) from three perspectives. The first, theoretical, aims to investigate its legal nature, through an examination of its constitutional and normative foundations. The second, practical, is aimed at verifying its concrete application by public authorities, especially in the light of the most recent experiences developed at local level. The third perspective is aimed at imagining its future developments, with a particular focus on the European Union and the progressive affirmation at that level of the principle of horizontal subsidiarity.

**Parole chiave:** co-programmazione; amministrazione condivisa; democrazia partecipativa; sussidiarietà orizzontale; enti locali

**Keywords:** participatory democracy; horizontal subsidiarity; local entities; shared administration; third sector

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La prospettiva teorica. 2.1 Il fondamento costituzionale tra principio partecipativo (artt. 2 e 3 Cost.) e sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. co., Cost.). 2.1.1 La complementarità tra democrazia partecipativa e amministrazione condivisa. 2.2 La normativa nazionale e regionale prima del Codice del Terzo settore. I "precedenti" della co-programmazione. 2.3 L'attuale fondamento normativo. L'art. 55 del Codice del Terzo settore. 2.4 Il ruolo degli enti locali. 2.5 Le novità nel nuovo Codice dei contratti pubblici. 3. La prospettiva pratica. 3.1 Delimitazione dell'indagine. La Regione Toscana come "terra d'avanguardia" dell'amministrazione condivisa. 3.2 Il recepimento dei principi in materia di co-programmazione nell'ambito dell'autonomia regolamentare degli enti locali toscani. 3.3 Verso i regolamenti comunali per la co-programmazione ai sensi della LR Toscana n. 65/2020. 4. La prospettiva evolutiva. 4.1 La forte promozione della democrazia partecipativa e la problematica configurazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto euro-unitario. 4.2 La "tolleranza" dell'Unione europea per l'amministrazione condivisa. Le "novità" del Piano d'azione europeo per l'economia sociale e della recente Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale. 4.3 Una spinta e una frenata dall'Unione europea. 5. Considerazioni conclusive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Introduzione

Il presente lavoro<sup>1</sup> si propone di studiare l'istituto della co-programmazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS) da una triplice prospettiva.

La prima, teorica, intende approfondire la natura giuridica dell'istituto, attraverso un esame del suo fondamento costituzionale e normativo, anche ponendolo in relazione con altri istituti già esistenti, contemplati dalla normativa nazionale e regionale. La seconda, pratica, è diretta a verificare la “tenuta” concreta dell'istituto, specialmente alla luce delle più recenti esperienze sviluppatasi sul territorio. Per motivi di spazio, non si poteva che optare per una delimitazione precisa del perimetro territoriale dell'indagine. Per questo, si è scelto di concentrare l'attenzione sulla Regione Toscana, da tempo “terra d'avanguardia” sul tema dei rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo settore, come ben dimostrato dal fatto che tale Regione è stata la prima (e una delle poche) ad adottare una legge sulla promozione e il sostegno degli enti del Terzo settore (L.R. n. 65/2020). Si procederà quindi a verificare come l'istituto sia stato recepito nell'ambito dell'autonomia regolamentare degli enti locali di quella Regione. La terza prospettiva, per così dire “evolutiva”, è volta ad immaginare le prospettive di sviluppo dell'istituto, con uno speciale occhio di riguardo all'Unione europea e alla progressiva – seppur lenta – affermazione a quel livello del principio di sussidiarietà orizzontale. L'indagine, specialmente nella parte teorica e in quella cd. “evolutiva”, muoverà dall'esame dei principi costituzionali nazionali (ed europei) che hanno influenzato e continuano ad influenzare l'attuale disciplina normativa. L'istituto in esame, infatti, intercetta diversi temi di interesse costituzionalistico, dall'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale allo sviluppo del principio partecipativo (art. 3, secondo comma, Cost.) attraverso l'affermazione della cd. democrazia partecipativa, così come la forte influenza dei principi “costituzionali” dell'Unione europea, quale quello di tutela della concorrenza e la sua difficile interazione con il principio di solidarietà.

L'adozione di questa triplice prospettiva aiuta a meglio comprendere e approfondire un punto centrale su cui questo lavoro intende soffermarsi, vale a dire la configurazione della *co-programmazione* tanto come mezzo di *democrazia partecipativa* - che aiuta nello sviluppo di un'efficace (e partecipata) politica pubblica del territorio - quanto come strumento di *amministrazione condivisa* della realtà territoriale, in attuazione del principio di *sussidiarietà orizzontale*. Un istituto, cioè, che si colloca tra politica e amministrazione, a metà strada tra la democrazia partecipativa e la sussidiarietà orizzontale, ove il Terzo settore diviene parte integrante non solamente del procedimento amministrativo, ma anche del processo decisionale politico

---

<sup>1</sup> Una prima versione del presente scritto è stata presentata dall'Autore in occasione della IV Conferenza annuale di ICON•S Italian Chapter, svoltasi presso l'Università Bocconi di Milano il 13-14 ottobre 2023, all'interno del panel «Le fondamenta costituzionali dell'amministrazione condivisa e le nuove modalità di collaborazione tra soggetti pubblici e privati: la sfida allo “sgretolamento delle formazioni sociali tradizionali”» presieduto dal prof. Luca Antonini, e in occasione del XVII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, tenutosi presso l'Università degli studi di Perugia il 9-10 giugno 2023.

locale, rivelandosi insieme metodo politico-amministrativo capace di produrre progettualità sociale e strumento di rivitalizzazione della democrazia locale. Il citato aspetto testimonia il carattere “di confine” della co-programmazione: procedimento amministrativo (e quindi atto tecnico), ma al tempo stesso molto prossimo al momento della politica (nel senso di scelta valoriale orientata su priorità). Un esame attento, attraverso la triplice prospettiva sopra ricordata, aiuterà a meglio indagare tale carattere, gettando luce su un istituto che ormai si avvia a superare la sua fase di sperimentazione per integrarsi appieno all’interno dei meccanismi decisionali e dei procedimenti amministrativi italiani.

## 2. La prospettiva teorica

Questa prima sezione del lavoro intende indagare, da una prospettiva teorica, la natura giuridica dell’istituto in discorso.

La co-programmazione consiste, secondo la definizione fornita dal Codice del Terzo settore, nella “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” e costituisce una delle forme (insieme alla co-progettazione e all’accreditamento) attraverso cui si realizza quel “coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore” che le pubbliche amministrazioni devono assicurare “nell’esercizio delle proprie *funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi* nei settori di attività di cui all’articolo 5” del CTS. Come si nota, detto coinvolgimento attivo deve essere assicurato nell’esercizio delle funzioni di *programmazione* (oltre che di *organizzazione*<sup>2</sup>) di interventi e servizi. Può essere utile allora avviare la ricostruzione della natura dell’istituto proprio da qui, dalla menzionata attività di *programmazione*.

A tal fine, indispensabili sono gli studi di scienza dell’amministrazione, di scienza politica e di diritto amministrativo che hanno affrontato il tema. La programmazione può essere definita come “una prefigurazione del futuro”<sup>3</sup>. In linea molto generale, quindi, programmare significa dare un ordine alle cose, attraverso la previsione di possibili scenari futuri; in altre parole, gettare le base per decisioni future, “decidere sulle decisioni”<sup>4</sup>. Quest’ultima formula sta a significare che vengono prese decisioni secondo un certo disegno e che queste decisioni non esauriscono del tutto, dal punto di vista del suo contenuto,

---

<sup>2</sup> Per un approfondito esame sulla funzione di *organizzazione* della pubblica amministrazione, v. ad es. G. PALEOLOGO, *Organizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, 1981, che peraltro rileva come “Dei vari possibili significati dell’espressione organizzazione amministrativa [sembra] giusto prescegliere, come più proprio, quello attinente al disegno ed alle caratteristiche delle figure soggettive di diritto pubblico e della struttura interna di esse, al regime d’incardinazione in tali strutture di agenti che prestano loro azione e volontà ed a quello dei rapporti fra tali agenti e gli enti d’appartenenza”, con l’esclusione di altri possibili contenuti del termine, come le “scelte dei vari tipi di possibili provvedimenti; in particolare, caratteristiche degli atti di piano, programma e direttiva”.

<sup>3</sup> A. LIPPI - M. MORISI, *Scienza dell’amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 207.

<sup>4</sup> Così M. CARABBA, *Programmazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 36: “programmare significa stabilire le premesse decisionali per decisioni future: più brevemente, pianificare significa decidere sulle decisioni”.

una successiva attività decisionale. La programmazione stabilisce quindi “le premesse decisionali di successive decisioni”, “struttura più o meno intensamente le successive situazioni decisionali, ma non anticipa le concrete decisioni sulle azioni da intraprendere...”<sup>5</sup>.

La programmazione, dunque, può essere considerata tanto come uno *strumento* o una *tecnica*<sup>6</sup> dell’azione amministrativa per coordinare gli interventi pubblici<sup>7</sup>, quanto una vera e propria *attività* amministrativa, diretta ad individuare le specifiche azioni da realizzare per raggiungere obiettivi prefigurati e risultati attesi. L’esito della programmazione è quindi solitamente la definizione di documenti decisionali contenente determinate proposizioni che esprimono indirizzi volti a coordinare e orientare i soggetti pubblici o privati a cui si dirigono<sup>8</sup>. Se si accoglie questa ricostruzione, la programmazione ha allora dignità di vera e propria funzione amministrativa, molto vicina alla attività cd. di *indirizzò*<sup>9</sup>, specialmente quella di indirizzo politico-amministrativo<sup>10</sup>. Con le parole di Carabba, “se si fa riferimento alle definizioni elaborate dai giuspubblicisti di indirizzo politico, indirizzo politico-amministrativo e alta amministrazione, la programmazione si riferisce, o può riferirsi, a tutti e tre i momenti”<sup>11</sup>. Per riassumere, dunque, l’attività di programmazione può essere considerata un modulo organizzativo della funzione di indirizzo politico-amministrativo, nella quale l’organo politico, a seguito dell’individuazione degli obiettivi strategici, le risorse ed i tempi occorrenti per il loro raggiungimento, rimette agli organi amministrativi la decisione in ordine alle modalità concrete di implementazione del programma<sup>12</sup>.

Già da questa prima analisi volta a ricostruire l’esatta natura dell’attività programmatica, emerge bene la vicinanza della programmazione al momento della politica. O meglio, si potrebbe dire che è proprio attraverso la programmazione che si passa dalla determinazione *politica* degli obiettivi al raggiungimento concreto dei risultati. È quindi l’attività che fa da cerniera tra il momento della politica e quello dell’amministrazione.

---

<sup>5</sup> N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978, p. 133.

<sup>6</sup> Così M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 130, secondo cui essa si sostanzia in una “tecnica dell’azione amministrativa di durata”.

<sup>7</sup> Si v. per es. G. AMATO, *La programmazione come metodo dell’azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 413, secondo il quale la programmazione può essere considerata come una “tecnica della coerenza dell’azione pubblica, del coordinamento perciò degli interventi pubblici in vista della realizzazione dei fini prescelti”.

<sup>8</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, pp. 803 ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995, pp. 364 ss.

<sup>9</sup> Riconduce il “programma” all’attività di indirizzo M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 137.

<sup>10</sup> Secondo M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pp. 607 e ss., la funzione di programmazione è inquadrabile all’interno della più ampia categoria concettuale delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

<sup>11</sup> M. CARABBA, *Programmazione economica* (voce), in *Enc. Dir.*, 1987, p. 1131.

<sup>12</sup> M. D’ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 133, la quale afferma che “il termine “programmazione” vuole essere inteso come un modulo positivo di organizzazione delle funzioni pubbliche, e, in particolare, della funzione di indirizzo politico- amministrativo”.



Si può quindi con sicurezza affermare che la programmazione, per sua natura, “si colloca fra politica e amministrazione”<sup>13</sup>. Un’affermazione che coglie l’esatta fenomenologia della programmazione, “come prefigurazione - preordinazione dell’azione dei pubblici poteri in campo economico e sociale, inserita, com’è, all’interno delle modalità di governo della società industriale”: “rispetto alla tradizionale bipartizione (la politica come determinazione dei fini, l’amministrazione come attuazione; normazione - esecuzione; rappresentanza - burocrazia) la sequenza che caratterizza la programmazione come modo di agire dei pubblici poteri (obiettivi-modi e mezzi-controlli) certamente sottolinea la unità - continuità del processo decisionale, di attuazione, di gestione, di misura dei risultati”<sup>14</sup>.

La descritta natura dell’attività programmatoria è stata tuttavia nel tempo profondamente influenzata dal progressivo affermarsi di due principi: quello di *partecipazione* e quello di *sussidiarietà*. L’esito più evidente di questo percorso di influenza può essere considerato senz’altro quella importante aggiunta, operata dal legislatore del 2017, del suffisso *co-* alla parola *programmazione*. Prima di esaminare però nel dettaglio le caratteristiche innovative di tale istituto, è utile ricostruire come quei principi (di partecipazione e di sussidiarietà) hanno nel tempo finito per “trasformare” la programmazione. Principi che oggi costituiscono senza dubbio il fondamento costituzionale della co-programmazione.

## **2.1. Il fondamento costituzionale, tra principio partecipativo (artt. 2 e 3 Cost.) e sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. co., Cost.)**

La Costituzione italiana contiene una menzione puntuale della *partecipazione* nel contesto dell’art. 3, secondo comma, ove si lega il principio partecipativo a quello dell’uguaglianza sostanziale. Come magistralmente messo in evidenza da Atripaldi, il principio di partecipazione proclamato dall’art. 3, secondo comma, completa il quadro fisionomico del nuovo ordinamento, finalizzando il pieno sviluppo della persona all’accrescimento delle capacità e concrete possibilità di partecipare in modo effettivo alla vita politica, sociale ed economica del Paese<sup>15</sup>. Non è inoltre una coincidenza che i doveri inderogabili di solidarietà di cui all’art. 2 e il principio di partecipazione di cui all’art. 3 vengano riferiti ai medesimi ambiti (politico, economico e sociale). La partecipazione è infatti strettamente legata alla solidarietà di cui all’art. 2, in quanto fonte di “integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale”, ove il cittadino non è mero destinatario dei vantaggi derivanti dall’azione dei pubblici poteri ma si configura

---

<sup>13</sup> M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., pp. 1130 e ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli 1974, p. 13.

quale vero e proprio “centro operante di questo processo di integrazione”<sup>16</sup>. Il dovere di solidarietà è quindi “dovere di *partecipare* alla creazione sociale”<sup>17</sup>.

È questa la base costituzionale per lo sviluppo della cd. democrazia partecipativa<sup>18</sup>, che già pochi anni dopo la Costituzione veniva definita come quel modello fondato sulla “partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica”, capace di integrare (e non sostituire) i meccanismi della democrazia rappresentativa<sup>19</sup>. Questo modello avrà particolare fortuna in Italia dove, a partire dagli anni ‘60/’70, si assisterà ad un’esplosione di esperienze partecipative e all’affermazione di un “universo di nuove pratiche”, soprattutto tra espressioni dirette dei cittadini e della società e gli esecutivi (governi locali, in primo luogo, ma anche regionali)<sup>20</sup>. Gli istituti della partecipazione hanno trovato poi un nuovo

<sup>16</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 51 e ss.

<sup>17</sup> G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, p. 357.

<sup>18</sup> Si v., *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011. Cfr. P. L. ZAMPETTI, *L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Valecchi, Firenze, 1969, ora leggibile anche in ID., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, pp. 181 e ss.; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, XXXIV, 1980, pp. 225-236; G. BERTI, *La parabola regionale dell’idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974. A dire la verità, con riferimento alla disposizione dell’art. 3, secondo comma, Cost. che ci interessa (“effettiva *partecipazione* di tutti i lavoratori all’organizzazione *politica*, economica e sociale del Paese”) non vi è stato mai accordo unanime su che cosa si sia voluto intendere per “partecipazione politica” (e come essa si distingua da quella economica e sociale), in cosa consista la “organizzazione” alla quale essa è indistintamente riferita, quale significato attribuire a “lavoratori”. Da un lato, si è arrivati a sostenere che l’art. 3.2 Cost. costituisce fondamento di un autonomo “principio di partecipazione”, attributivo di un vero e proprio “diritto politico” alla partecipazione (in questo senso, per es., U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011, p. 318). Dall’altro, si è ricordato che l’art. 3.2 Cost. non individua un regime politico nuovo in contrasto con il regime rappresentativo, ma la partecipazione cui si fa riferimento è quella tutelata nell’ambito del quadro istituzionale delineato nel sistema normativo previsto dalla Costituzione (così per es. V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli 1974, p. 24). In generale, si può dire che si è prestata maggiore attenzione all’uguaglianza sostanziale, riducendo la partecipazione a un “riflesso automatico o a un corollario di quest’ultima” (così A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, XXXII, 1982, p. 11).

<sup>19</sup> P. L. ZAMPETTI, *L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Valecchi, Firenze, 1969, ora leggibile anche in ID., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, pp. 181 e ss. Pier Luigi Zampetti, interrogandosi su come modificare le strutture democratiche per renderle aderenti alle “trasformazioni sociali conseguenza dell’arricchimento dell’uomo nel mondo odierno”, aveva individuato nell’allora nuovo concetto di democrazia partecipativa una forma di democrazia in grado di integrare (e non sostituire) quella rappresentativa. L’originale ricostruzione di Zampetti si basava sulla distinzione tra individuo *uti singulus* e *uti socius*, tra “*unidimensionalità* dell’uomo” e “*pluridimensionalità*” dello stesso. Se nella democrazia rappresentativa l’esercizio del potere è demandato ai rappresentanti (con riferimento all’individuo *uti singulus* – uomo comune cittadino), nella democrazia partecipativa l’esercizio del potere è invece demandato agli stessi titolari (con riferimento all’individuo *uti socius* – uomo come soggetto privato). La democrazia partecipativa ha quindi un carattere pluridimensionale, ove *unidimensionalità* e *pluridimensionalità* si riferiscono a due diversi modi di concepire l’uomo: “come essere puramente tutelato, indipendentemente dalla sua attività privata, e come soggetto agente, visto in relazione al mondo concreto in cui opera”.

<sup>20</sup> Sulla nozione di democrazia partecipativa e per una ricognizione del suo sviluppo in Italia, si v., *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa* cit., pp. 295 e ss.; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 1 e ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/2016, pp. 493 e ss.; F. BORTOLOTTI – C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Futura, Firenze, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. Partecipazione. L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, il Mulino, Bologna, 2017; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.

slancio con l'approvazione della l. 8 giugno 1990, n. 142 sulle autonomie locali<sup>21</sup>, nell'ambito della quale – come si avrà modo di vedere più avanti – si configurano forme partecipative che si caratterizzano per il fatto che l'amministrazione ingloba in sé organismi di formazione sociale varia che esercitano soprattutto una funzione propositiva e consultiva.

La pervasività del menzionato principio partecipativo non ha potuto poi che influire anche sull'attività più propriamente amministrativa, nell'ambito della quale, specialmente dopo l'approvazione della legge 241 del 1990, iniziano ad affermarsi appositi istituti partecipativi (Capo III)<sup>22</sup>. Questa idea negli anni si arricchisce e l'esigenza di massima partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (*partecipazione amministrativa*) si affianca allo sviluppo dell'idea di *amministrazione condivisa*. Il presupposto da cui si muove è quello per cui i cittadini divengono “coamministratori”, come bene rilevava Feliciano Benvenuti<sup>23</sup>. Uno dei massimi teorici dell'amministrazione condivisa, Gregorio Arena, la definiva “un modello di amministrazione che coinvolge i cittadini, che mettendo a disposizione le proprie risorse, collaborano con la pubblica amministrazione come soggetti attivi (co-amministratori) alla ideazione, alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione di interventi di interesse generale”<sup>24</sup>. Se quindi nella partecipazione amministrativa l'*interesse pubblico* - di cui unica portatrice e interprete rimane la pubblica amministrazione - si alimenta grazie all'apporto dei privati, nell'amministrazione condivisa vi è un *interesse generale* al cui perseguimento collaborano cittadini e amministrazione<sup>25</sup>. Nel modello dell'amministrazione condivisa, quindi, cittadini e amministrazioni condividono la stessa funzione amministrativa: i cittadini sono portatori non solo di bisogni, ma anche di capacità, competenze e risorse che possono essere condivise e messe a disposizione dell'interesse generale<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Sul tema, si v. per tutti E. CASETTA, *Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali*, in AA. VV., *Studi in memoria di Franco Piga, I, Diritto costituzionale e amministrativo*, Milano, 1992, pp. 227 ss.

<sup>22</sup> La letteratura è ovviamente molto ampia. Si v., *ex multis*, C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993. F. GIGLIONI – S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, agg. IV, 2000, pp. 943 e ss.; R. CARANTA – L. FERRARIS – S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, II edizione, Giuffrè, 2005.

<sup>23</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

<sup>24</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1997, p. 29.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 45: “mentre nella partecipazione amministrativa il cittadino diventa parte attiva del procedimento decisionale della pubblica amministrazione, in una situazione di amministrazione condivisa il cittadino diventa parte attiva nella soluzione del problema”.

<sup>26</sup> Per alcune riflessioni più recenti sul tema, si v. i contributi dedicati alla sussidiarietà orizzontale e all'amministrazione condivisa raccolti nel fascicolo F. FABRIZZI – A. POGGI – G. M. SALERNO (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *Federalismi.it*, 20/2022, in particolare A. S. BRUNO, *Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi di “demarchia” e proposte europee per un approccio place based*, pp. 162 e ss.; C. CAVALLARO – L. GIACHI – F. PROIA, *Le amministrazioni alla prova dell'art. 118 c. 4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa*, pp. 180 e ss.; F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, pp. 204 e ss.; e i contributi raccolti in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale scientifica, 2022.

Queste elaborazioni teoriche vengono confermate a livello costituzionale nel 2001, con l'introduzione del principio di *sussidiarietà orizzontale*<sup>27</sup>. I principi di partecipazione e di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione sono stati infatti particolarmente rafforzati a seguito dell'introduzione in Costituzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.). Con le parole della Corte costituzionale (sentenza n. 131/2020), l'art. 118, quarto comma, Cost. "ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» ...": "valorizzando l'originaria socialità dell'uomo, si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese"<sup>28</sup>. Il percorso si è quindi concluso con il menzionato art. 55 CTS che, sempre secondo la sentenza 131/2020 citata, ha creato fra amministrazioni ed Enti del Terzo Settore "un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato".

In definitiva, la previsione di un dovere per Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nel perseguimento dell'interesse generale va ad affiancarsi all'obbligo posto in capo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, rendendo ancora più esplicito che tra le responsabilità dei pubblici poteri vi è quella di creare le "pre-condizioni dell'esercizio da parte di privati di attività idonee a realizzare interessi generali", liberando le loro "potenzialità partecipative"<sup>29</sup>. In altre parole, si può affermare oggi che "dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative"<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale, *ex multis*, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 603 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, pp. 5 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, pp. 179 ss.; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2000, 31.

<sup>28</sup> Su tale fondamentale sentenza si v., *ex multis*, 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, pp. 49-60; L. GORI, *Gli effetti giuridici a lungo "raggio" della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale*, in *Impresa sociale*, n. 3, 2020, pp. 88; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 1449 ss.

<sup>29</sup> G. ARENA - G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza attiva*, in ID. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010, p. 14.

<sup>30</sup> G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, in *Astrid Online*, p. 3.

### 2.1.1 La complementarità tra democrazia partecipativa e amministrazione condivisa

Come è stato autorevolmente osservato, l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante la costruzione di alleanze efficaci tra amministrazioni e società civile, mediante cioè le esperienze di amministrazione condivisa, si traduce in un “nuovo modo di vivere la democrazia”, che avvia una “prassi inedita di esercizio della sovranità da parte dei cittadini”<sup>31</sup>. Come bene rileva Violini<sup>32</sup>, questo profilo emerge anche dalla *Carta della sussidiarietà*, approvata durante la *Prima Convenzione nazionale della sussidiarietà* (12 marzo 2004), nella quale si legge, all’art. 1: “La sussidiarietà orizzontale dà vita ad un modo nuovo di esercitare la sovranità popolare definito cittadinanza attiva, che completa ed integra le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa”.

Si è quindi a ragione parlato di un rapporto di complementarità tra democrazia partecipativa e amministrazione condivisa, che non sarebbe poi altro che il rapporto di complementarità fra “partecipazione *nel decidere*” e “partecipazione *nel trovare soluzioni*”<sup>33</sup>. Come chiaramente osservato da Valastro, “partecipazione e sussidiarietà costituiscono infatti un *continuum*, ponendosi a pieno titolo come strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia”<sup>34</sup>.

Sempre Valastro sottolinea come “l’interlocuzione con i poteri pubblici acquisisce gli strumenti per attraversare le politiche pubbliche in tutte le loro fasi, dai processi decisionali alla loro attuazione concreta e di nuovo, grazie all’accrescimento del capitale sociale, verso nuove e più evolute capacità di ideazione”. Forme di “partecipazione al fare” che rappresentano quindi un completamento – ed anzi un vero e proprio alimento – per la “partecipazione al decidere”: “quest’ultima, infatti, più antica nella sua teorizzazione ma assai più affaticata da un’attuazione mai completamente realizzatasi ... solo nella fucina dell’impegno concreto per la soluzione di problemi comuni può formarsi e continuamente rinnovarsi”<sup>35</sup>.

In definitiva,

“il modello dell’amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale può dunque rilanciare e alimentare quello della democrazia partecipativa, perché l’impegno concreto ... genera negli abitanti nuova consapevolezza e nuove capacità ... rendendoli interlocutori sempre più competenti anche nei processi decisionali”<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Così F. M. GIORDANO, *Introduzione*, in D. CIAFFI – F. M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, 2020, p. 22.

<sup>32</sup> L. VIOLINI, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, V – Potere e costituzione, 2023, p. 1191.

<sup>33</sup> Questo aspetto è messo bene in rilievo da A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell’epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene editore, 2016, pp. 3 e ss., e ID., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, spec. pp. 13 e ss.

<sup>34</sup> A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa*, cit., p. 29.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Tuttavia, rimane ben ferma la distinzione tra i due concetti. Come è stato efficacemente sottolineato<sup>37</sup>, la partecipazione all'erogazione di servizi o alla gestione di un bene comune è cosa comunque diversa dalla partecipazione alla elaborazione di decisioni politiche. Se la sussidiarietà orizzontale rafforza la prospettiva di una partecipazione di stampo *amministrativo* permettendo all'autonoma iniziativa della società civile di farsi portatrice del cd. "interesse generale", la democrazia partecipativa rafforza una partecipazione di carattere più *politico*, intesa come coinvolgimento diretto di quelle forze sociali nella definizione dell'interesse pubblico da parte delle istituzioni politiche.

A tale distinzione può ricondursi anche quella tra Terzo settore "di servizi", inteso come produttore di servizi a vantaggio di terzi quale apporto originale al sistema di welfare (che rappresenta ancora oggi il suo principale ambito di sviluppo) e Terzo settore "di *advocacy*"<sup>38</sup>, facendosi con tale termine riferimento al ruolo da esso assunto "nella dimensione della partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche, e perciò nel più ampio contesto di quella che è definita la democrazia partecipativa", "nelle attività cioè di elaborazione delle decisioni riguardanti il perseguimento dell'interesse pubblico, siano esse di rilievo strategico complessivo ovvero connesse alla programmazione di un determinato e specifico intervento"<sup>39</sup>. Pur tenendo a mente questa fondamentale distinzione, non v'è dubbio che la *co-programmazione*, per sua stessa natura, possa configurarsi allo stesso tempo come strumento di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa, caratterizzandosi chiaramente come istituto a metà tra politica e amministrazione.

## **2.2. La normativa nazionale e regionale prima del Codice del Terzo settore. I "precedenti" della co-programmazione**

Prima di passare all'esame dell'istituto della co-programmazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore, può essere utile qualche notazione di contesto sulla partecipazione del cd. "privato sociale" alla determinazione e attuazione delle politiche pubbliche a livello locale e sulle diverse forme che nel tempo essa ha assunto.

Coma già si accennava sopra, il livello nel quale si è registrata un'ampia diffusione e sperimentazione di esperienze di democrazia partecipativa è senz'altro quello locale, ove tali esperienze si sono poste spesso in relazione con l'attività di organi esecutivi deputati alla cura dell'interesse generale (come la giunta comunale)<sup>40</sup>. D'altronde, numerose sono oggi le disposizioni, anche costituzionali, in cui si può rinvenire

---

<sup>37</sup> E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/2016, p. 495.

<sup>38</sup> P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, II edizione, il Mulino, 2021, p. 40.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>40</sup> Si v. sul punto P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 35.

il fondamento normativo della partecipazione a livello locale (artt. 6 e 8 TUEL<sup>41</sup>; art. 4, comma 4, l. 131 del 2003, in attuazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.<sup>42</sup>), disposizioni che lasciano aperti “spazi normativi considerevoli attraverso i quali è possibile dar vita a percorsi innovativi, che trovano quindi nell'attuale quadro costituzionale un sicuro fondamento”<sup>43</sup>.

L'esigenza di creare sempre più ampie occasioni di partecipazione della società civile alle decisioni dei pubblici poteri, specialmente per quanto riguarda le attività di pianificazione e di programmazione delle politiche di settore a livello locale, è ormai da tempo oggetto di attenzione<sup>44</sup>. Fu per la prima volta la legge 8 giugno 1990, n. 142 (recante *Ordinamento delle autonomie locali*) a disporre che “i Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono *organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale*”. Successivamente, l'art. 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265 introdusse nell'art. 2 della legge 142 cit. un'importante disposizione, in base alla quale “i comuni e le province svolgono le loro funzioni *anche attraverso attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”<sup>45</sup>.

Un ruolo di particolare rilievo venne poi riconosciuto dalla legge n. 328 del 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che aveva previsto che gli enti locali “provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali” secondo i principi, tra l'altro, “di *concertazione e cooperazione* tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4” (organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni e enti di promozione sociale, fondazioni e enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose). In particolare, l'art. 3 di tale legge immaginava una cd. *programmazione negoziata*, frutto di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e i soggetti del cd. privato sociale<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> In particolare, l'art. 8, co. 1: “I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale”

<sup>42</sup> Le disposizioni citate costituiscono il fondamento della potestà *regolamentare* degli enti locali. Sono, infatti, soprattutto i regolamenti locali a prevedere e disciplinare i diversi istituti di partecipazione previsti.

<sup>43</sup> E. ROSSI – P. ADDIS – F. BIONDI DAL MONTE – E. STRADELLA – E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, p. 121.

<sup>44</sup> C. CITTADINO - C. BOVA - M. F. DE FORGELLINIS – A. FERRANTE, *La partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e terzo settore*, Passigli, Firenze, 2008, pp. 155 ss. Sulle forme di coinvolgimento dei soggetti del TS previste a livello locale, si v. E. ROSSI ET AL., *Identità e rappresentanza*, cit., pp. 121 e ss.

<sup>45</sup> A tal proposito si era osservato che “il legislatore ha evidentemente voluto in tal modo fare assumere alla partecipazione una valenza anche “surrogatoria” dell'azione dell'ente locale, sullo sfondo (almeno così parrebbe) di un'accezione estensiva del principio di sussidiarietà”: così E. DE MARCO, *Comune* (voce), in *Enc. Dir.*, Aggiornamento IV, 2000, p. 275.

<sup>46</sup> La previsione non è andata esente da critiche, incentrate specialmente sul carattere settoriale delle forme di partecipazione previste (riservate quindi al settore delle politiche sociali) e sulla insufficiente garanzia della partecipazione del TS alla definizione delle politiche pubbliche. In particolare, si sottolineava il rischio che una simile partecipazione si prestasse facilmente a strumentalizzazioni finalizzate all'accaparramento del consenso, piuttosto che essere diretta a

Ad ogni modo, è da tale disposizione che si sono sviluppate le oramai collaudate esperienze – con specifico riguardo ai servizi sociali – della *pianificazione sociale di zona*, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale. Per fare un esempio, la LR Toscana n. 41 del 2005 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*) prevede all’art. 17, co. 1, che “nel rispetto del principio della sussidiarietà, la Regione e gli enti locali riconoscono la rilevanza sociale dell’attività svolta dai soggetti del terzo settore e, nell’ambito delle risorse disponibili, promuovono azioni per il loro sostegno e qualificazione”. Lo stesso articolo, al co. 2, definisce i “soggetti del terzo settore” ai fini della presente legge<sup>47</sup>, stabilendo poi, al co. 3, che tali soggetti “concorrono, secondo quanto previsto dagli articoli 28<sup>48</sup> e [29], ai processi di *programmazione* regionale e locale. Tali soggetti, ciascuno secondo le proprie specificità, partecipano altresì alla *progettazione, attuazione ed erogazione* degli interventi e dei servizi del sistema integrato ai sensi di quanto previsto dalla normativa vigente”. In particolare, l’art. 29 disciplina il *Piano di inclusione zonale* (PIZ) che, tra l’altro, si occupa di determinare, con riferimento alla funzione fondamentale in ambito sociale dei comuni e in conformità con le disposizioni del piano sanitario e sociale integrato regionale, le attività da perseguire tramite le reti di servizi e di welfare territoriale e gli obiettivi di servizio, ai fini di migliorare e consolidare le politiche sociali.

Per un altro esempio, la legge regionale Lombardia 12 marzo 2008, n. 3 (recante *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*) stabilisce, all’art. 13, che i *comuni* sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e, in particolare, *programmano* la rete locale delle unità d’offerta sociali “*anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all’articolo 3*” (vale a dire persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà; i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale; gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale). L’art. 18 della stessa legge, inoltre, prevede che il “piano di zona è approvato o aggiornato dall’Assemblea distrettuale dei sindaci ... *secondo modalità che assicurano la*

---

garantire un coinvolgimento effettivo nell’elaborazione di quelle politiche. Sul punto criticamente E. ROSSI ET AL., *Identità e rappresentanza*, cit., pp. 124 ss.

<sup>47</sup> Le organizzazioni di volontariato; le associazioni e gli enti di promozione sociale; le cooperative sociali; le fondazioni; gli enti di patronato; gli enti ausiliari di cui alla legge regionale 11 agosto 1993, n. 54 (*Istituzione dell’albo regionale degli enti ausiliari che gestiscono sedi operative per la riabilitazione e il reinserimento dei soggetti tossicodipendenti. Criteri e procedure per l’iscrizione*); gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese; gli altri soggetti privati non a scopo di lucro.

<sup>48</sup> In particolare, l’art. 28 istituisce presso la Giunta regionale la commissione regionale per le politiche sociali, “composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle categorie economiche, delle associazioni di rappresentanza e tutela degli utenti, delle organizzazioni del terzo settore, degli iscritti agli ordini e alle associazioni professionali”, che esercita “funzioni consultive e propositive per la Regione nelle materie di cui alla presente legge e promuove iniziative di conoscenza dei fenomeni sociali di interesse regionale”.

*più ampia partecipazione degli organismi rappresentativi del terzo settore*” (co. 4). E gli esempi potrebbero continuare con riferimento a tutte le altre Regioni.

Ai descritti procedimenti, che riguardano in maniera specifica il settore degli interventi e servizi sociali, si affianca il più generale impianto della programmazione delle autonomie locali<sup>49</sup>, sia nella fase di costruzione delle politiche territoriali che nella fase di implementazione delle stesse attraverso i piani esecutivi di gestione (spec. artt. 46 e 170 del TUEL<sup>50</sup>). Il ciclo di programmazione degli enti locali è caratterizzato, essenzialmente, da due importanti documenti: le *Linee programmatiche di mandato* (art. 46, comma 3, TUEL), presentate dal Sindaco ed approvate dal Consiglio comunale ad avvio del mandato, nel quale sono individuati le azioni e i progetti da realizzare nel corso del mandato stesso; il *Documento Unico di Programmazione* - D.U.P. (art. 170 TUEL), presentato dalla Giunta comunale ed approvato dal Consiglio comunale, che rappresenta l'atto amministrativo presupposto ed indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione e si compone di una *sezione strategica* (Se.S.), contenente gli indirizzi e gli obiettivi strategici del mandato e di una *sezione operativa* (Se.O.).

Ad ogni modo, la funzione che assolverebbe in tali contesti la *partecipazione* è quella di consentire l'acquisizione delle scelte più adeguate alla cura degli interessi generali, contribuendo allo stesso tempo a legittimare democraticamente le scelte stesse e ad accrescere il consenso intorno ad esse<sup>51</sup>. Come messo in evidenza dall'Agenzia per il Terzo settore nelle *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale* del 2001, l'esigenza di detta partecipazione derivava dalla “crisi del sistema rappresentativo classico dovuta ad una serie di fattori quali la presenza di sistemi elettorali scarsamente rappresentativi, l'assenza di democraticità nelle modalità di selezione delle candidature, il conseguente indebolimento delle assemblee elettive”<sup>52</sup>. Da qui si poneva l'urgenza di garantire “una partecipazione effettiva, consapevole e costruttiva al *policy making* della società civile organizzata”<sup>53</sup>.

È questo il contesto entro il quale si inserisce l'istituto della co-programmazione ex art. 55 CTS che, non a caso, precisa che i procedimenti codicistici di amministrazione condivisa debbano essere realizzati “nel rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla

---

<sup>49</sup> Un approfondito esame degli istituti programmatori delle autonomie locali, e del loro rapporto con il “nuovo” istituto della co-programmazione ex art. 55 CTS, si può trovare in A. BONGINI – P. I. DI RAGO – S. SEMERARO – U. ZANDRINI, *La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali*, in *Impresa Sociale*, n. 2/2021.

<sup>50</sup> A cui peraltro si potrebbero aggiungere gli artt. 147 e ss. TUEL sui *controlli interni*, l'art. 169 TUEL sul *Piano esecutivo di gestione*, e ancora l'art. 10 d.lgs. 150/2009 (Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), sul *Piano della performance*.

<sup>51</sup> P. PANTALONE, *Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 31, n. 95, 2018, pp. 47 e ss.

<sup>52</sup> Il testo delle Linee guida è disponibile [qui](#). Si v., in particolare, p. 5.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 6.

programmazione sociale di zona”. Il rapporto tra il nuovo istituto previsto dal CTS e gli altri istituti programmatori sopra esaminati, tuttavia, non è stato del tutto chiarito dalla disciplina statale che ora esamineremo, lasciando quindi soprattutto agli enti locali il compito di chiarirlo e precisarlo, nell’ambito della propria autonomia regolamentare. È anche questo il senso del richiamo, da parte dell’art. 55 CTS, tra i principi a cui deve ispirarsi il coinvolgimento attivo degli ETS da parte delle PP.AA., della “autonomia organizzativa e regolamentare” degli enti locali.

### 2.3. L’attuale fondamento normativo. L’art. 55 del Codice del Terzo settore

Come noto, oggi il già citato art. 55 del CTS disciplina la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore prevedendo che le amministrazioni pubbliche “nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale assicurano il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento”<sup>54</sup>. In particolare, il secondo comma dell’art. 55 disciplina l’istituto della co-programmazione, prevedendo che essa “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”.

La previsione rappresenta l’evoluzione di quanto era già stato previsto dal d.P.C.M. 30 marzo 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell’art. 5 della l. 8 novembre 2000, n. 328*), che aveva evidenziato la necessità per le Regioni di prevedere il ricorso ad “adeguati processi di *consultazione*” con i soggetti del Terzo settore e con i loro organismi rappresentativi “riconosciuti come parte sociale” (art. 1, comma 2, lett. e)<sup>55</sup>. In dottrina<sup>56</sup> si era infatti da tempo messa in evidenza la necessità di predisporre una serie di interventi positivi da parte delle istituzioni volti ad assicurare “le condizioni materiali” della partecipazione del privato sociale ai procedimenti amministrativi, specie in quelli di programmazione, data la difficoltà di continuare a procedere “in assenza di specifiche regole che stabiliscano obblighi in capo ai soggetti pubblici, specifiche procedure, garanzie”<sup>57</sup>.

Un aspetto veramente innovativo è il fatto che la co-programmazione ex art. 55 CTS non sia più, come in passato, esclusivamente prevista con riferimento all’elaborazione del piano di zona dei servizi sociali

---

<sup>54</sup> Sul tema, in dottrina, *ex multis*, si v. E. FREDIANI, *La coprogettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021; A. FICI – L. GALLO – F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; S. PELLIZZARI – A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

<sup>55</sup> Come ricordato da L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 212.

<sup>56</sup> Ad es. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori*, cit., p. 12.

<sup>57</sup> Fermo restando che, come messo in evidenza da L. GILLI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2018, p. 3, la co-programmazione “è intesa come forma di coinvolgimento degli enti del Terzo settore in termini non co-decisorii ma più squisitamente partecipativi”.

(come lo era con la legge n. 328/2000), ma venga oggi estesa a tutti gli ambiti di attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS<sup>58</sup>. Si può quindi affermare che “i commi 1 e 2 dell'art. 55 CTS sviluppano [la] prospettiva di relazione tra sfera pubblica e sfera privata nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, estendendola però all'intera gamma delle attività di interesse generale. Ciò comporta l'adozione di un *metodo* e di un *procedimento* di co-programmazione anche in settori che, attualmente, ne sono privi o che, comunque, non possono vantare un'esperienza storica così ampia e diffusa come quella dei servizi sociali. Si configura, in questo modo, un ampliamento della sfera di operatività del modello della programmazione partecipata, andando a ricomprendervi un insieme di attività di interesse generale, senza dubbio connesse alla sfera sociale, ma che va ben oltre il semplice riferimento ad interventi e servizi sociali”<sup>59</sup>.

Come è stato osservato in dottrina, ciò “dovrebbe indurre le amministrazioni pubbliche a ripensare la competenza istituzionale a tenere i rapporti con il TS, che tradizionalmente viene delegata all'assessore ai servizi sociali”<sup>60</sup>. A tal proposito può essere importante ricordare che anche 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 avevano auspicato che a tenere i rapporti con il Terzo settore fosse “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”<sup>61</sup>, come ad esempio l'ufficio del Sindaco.

Come chiarito dalle *Linee guida* adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con lo scopo di offrire un quadro condiviso di analisi degli articoli 55 e ss. del CTS e di supportare gli enti pubblici nella loro concreta applicazione (D.M. n. 72/2021), la co-programmazione si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento. I vantaggi concreti della co-programmazione sono quelli di promuovere la costruzione sul territorio di 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 sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> P. CONSORTI – E. ROSSI – L. GORI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 160.

<sup>59</sup> L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 213.

<sup>60</sup> P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 160.

<sup>61</sup> Così le *Linee guida* citate *supra*, p. 10.

<sup>62</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, DM 72/2021, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli art. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo settore)*, p. 8.

In dottrina si è infatti sottolineato come la co-programmazione sia “la *precondizione* affinché i successivi interventi e progetti risultino in linea con i principi enunciati dall’art. 55, comma 1. La co-programmazione rappresenta un terreno specifico di attività degli enti del Terzo settore, la cui posizione, all’interno dell’ordinamento, non è esclusivamente limitata allo svolgimento di attività *in concreto*, bensì è valorizzata dalla capacità di offrire alla P.A. una “rappresentazione” dei bisogni e delle esigenze di una comunità”<sup>63</sup>. Secondo la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, ciò si sostanzia in “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”, un originale canale di “amministrazione condivisa ... scandito per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria”. Agli ETS è così “riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”.

Si è peraltro affermato che la disciplina del Codice è orientata verso un modello di partecipazione che non è limitato alla *mera consultazione* degli ETS<sup>64</sup>, ma che adotta un vero e proprio *metodo deliberativo*, fondato su uno “scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni” e mirante “alla elaborazione di posizioni comuni per mezzo della discussione pubblica tra i soggetti”<sup>65</sup>. Già in passato, infatti, si era sottolineato che “la deliberazione è qualcosa di più della consultazione dei soggetti che rappresentano interessi “propri”, mirando alla elaborazione di posizioni comuni per mezzo della discussione pubblica tra i soggetti”. Il metodo deliberativo sarebbe quello “più pertinente alla natura e alla *mission* del TS, perché presuppone che le parti che partecipano alla discussione siano mosse dalla volontà di addivenire a soluzioni condivise”, contribuendo così a “dotare di maggiore effettività la partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche da parte di soggetti esclusi dal tradizionale circuito della rappresentanza politica”<sup>66</sup>.

## 2.4. Il ruolo degli enti locali

Occorre poi fare un cenno all’importante ruolo degli enti locali rispetto al nuovo istituto della co-programmazione. Per fare questo, occorre notare che la disciplina dettata dall’art. 55 CTS rimane alquanto

---

<sup>63</sup> L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 211. Se quindi dovessimo riassumere brevemente i punti di forza della “nuova” co-programmazione, potremmo dire che essi risiedono essenzialmente nella sua flessibilità nell’articolazione del procedimento amministrativo: tutte le PA sono chiamate ad impegnarsi in essa, tutti gli ambiti di attività di interesse generale sono interessati, tutti gli ETS possono essere coinvolti e chiederne l’attivazione. La capacità della co-programmazione di adattarsi, dunque, ai temi e alle questioni più disparate.

<sup>64</sup> Si è anzi detto che essa rappresenta una delle più recenti evoluzioni in tema di tecniche di partecipazione all’attività amministrativa, configurandosi come partecipazione “precoce”, “un contraddittorio che si instaura *usque ab initio*”. Così L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 213. Sul punto si v. anche E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell’art. 55 del codice del Terzo settore*, in *Non Profit*, 1, 2017, p. 163.

<sup>65</sup> G. LEONARDINI, *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 46.

<sup>66</sup> E. ROSSI ET AL., *Identità e rappresentanza*, cit., p. 127.

generica sotto alcuni profili, per esempio su quale debba essere lo svolgimento in concreto del “coinvolgimento attivo” o su quali siano i criteri per l’individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei soggetti con cui svolgere attività di co-programmazione. La norma si limita infatti a prevedere che le forme di co-programmazione attraverso cui assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore siano poste in essere “nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”.

La genericità della disciplina dettata dall’art. 55 CTS, se da un lato potrebbe apparire criticabile, lascia dall’altro un’ampia discrezionalità alle pubbliche amministrazioni<sup>67</sup>, consentendo così, per esempio, l’intervento delle fonti locali in funzione integrativa. Non sembra infatti che si possa ragionevolmente negare che gli enti locali abbiano la competenza a dare attuazione a tali disposizioni legislative. In dottrina si è infatti messo in evidenza come gli enti locali abbiano sviluppato una “significativa capacità di disciplinare, con proprio regolamento, alcuni istituti innovativi”, così che “non sembrano esservi ostacoli a che la fonte comunale dia attuazione, nell’ambito della propria competenza, all’art. 55 del Codice in tema di coinvolgimento degli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, specialmente laddove il legislatore statale e quello regionale omettano di dettare una disciplina più completa ed organica, giocando, in tal senso, ancora una volta, ruolo di “volano” dell’innovazione”<sup>68</sup>.

Sono quindi anzitutto i *regolamenti degli enti locali* – che, come noto, hanno oggi copertura a livello costituzionale (art. 117, sesto comma, Cost.) – a poter disciplinare e sperimentare forme innovative di collaborazione<sup>69</sup>. Lo chiarisce lo stesso art. 55 CTS, richiamando espressamente i principi della “autonomia organizzativa e regolamentare” locale<sup>70</sup>. Con riferimento a queste forme innovative, si è parlato di “diritto pubblico informale”, in quanto esse, non spesso inquadrabili e riconducibili a norme di fonte legislativa, trovano il proprio riconoscimento giuridico nella disciplina offerta da norme

---

<sup>67</sup> Come messo in rilievo da L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 214: “non può essere sottovalutata la circostanza che l’art. 55, commi 1 e 2, CTS, in realtà, rappresenti una sorta di “scheletro normativo” che ciascuna pubblica amministrazione procedente, nei limiti dei propri poteri e attribuzioni, è chiamata ad integrare definendo proprie modalità, procedimenti ed effetti”. Lo stesso A. prosegue osservando che, se si ragionasse diversamente, “risulterebbe assai difficile immaginare una sorta di procedimento del tutto astratto rispetto al contesto territoriale, slegato dall’attività di interesse generale che ne è oggetto e dai nessi che si intendono creare fra tale co-programmazione e le successive fasi di co-progettazione”, e che quindi “pare ammissibile, in linea generale, che Regioni ed enti locali ... possano dettare proprie norme al fine di integrare quanto previsto dal legislatore all’art. 55 CTS”.

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 321.

<sup>69</sup> L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, p. 47, secondo cui l’ambito naturale delle fonti locali è rappresentato proprio dalla “promozione delle attività e delle finalità del TS, riconoscendo per prime – come fonti dotate di maggiore prossimità rispetto ai fenomeni sociali – nuove istanze che chiedono di essere qualificate, disciplinate e promosse”.

<sup>70</sup> Come rilevato da A. BONGINI – P. I. DI RAGO – S. SEMERARO – U. ZANDRINI, *La co-programmazione ex art. 55*, cit., p. 51: “tale principio costituisce lo snodo della costruzione del procedimento di co-programmazione perché attribuisce all’Ente Locale la potestà di intervenire a regolamentare la disciplina della co-programmazione territoriale, negli ambiti previsti dall’articolo 5 e per le loro competenze amministrative”.

comunali<sup>71</sup>. Proprio con riferimento al recente modello di amministrazione condivisa e grazie agli spazi lasciati aperti per gli enti locali, si iniziano a registrare alcuni regolamenti locali volti a disciplinare nel dettaglio le forme di collaborazione con il Terzo settore<sup>72</sup>. Sul punto si tornerà, nel dettaglio, più avanti. In definitiva, con le parole di Gori, “questa matrice *dal basso* rappresenta il ‘cuore’ giuridico e politico del cambiamento di paradigma in attuazione dell’art. 118 u.c. Cost: una innovazione creata principalmente nei *laboratori periferici* dei Comuni”<sup>73</sup>. Inoltre, i Comuni non solo rientrano certamente tra le amministrazioni pubbliche alle quali si riferiscono le norme del CTS sulla *amministrazione condivisa*, ma costituiscono “i primi e i più immediati interlocutori” degli ETS<sup>74</sup>. Non v’è poi dubbio che la *democrazia partecipativa*, se è certamente considerata paradigma di buon governo per tutti i livelli dei poteri pubblici, è proprio con riferimento ai Comuni che la sua concreta applicazione trova “una qualche giustificazione maggiormente cogente”<sup>75</sup>. Il livello comunale è infatti quello in cui meglio si realizza l’identificazione tra livello istituzionale e comunità in esso insediata. Questa immedesimazione fra istituzione e comunità ha giustamente portato ad affermare che non si può pensare di “staccare il Comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività della sua comunità di riferimento” e che il principio partecipativo “di interazione effettiva e piena tra istituzioni e società appartiene alla natura focale del Comune come ente di base”<sup>76</sup>.

Il contesto locale rimane quindi un punto di sguardo privilegiato<sup>77</sup>. Come di recente si è detto, “saremmo di fronte alla rivincita dei territori fisici e delle loro rispettive comunità”<sup>78</sup>, secondo “un paradigma dell’autonomia tutt’altro che banale, sostenuto da una potente narrazione sulle magnifiche e progressive sorti del policentrismo della “società aperta” e, sul piano strettamente giuridico, sull’ascesa del principio di sussidiarietà al cielo dei principi fondamentali della Costituzione”<sup>79</sup>.

---

<sup>71</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, II, p. 3 e ss.

<sup>72</sup> A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa*, cit., pp. 21 e 27, ove si nota che oggi “è in atto una seconda stagione, animata e stimolata dai grandi mutamenti sociali e istituzionali intervenuti nel frattempo e - soprattutto - dalla rinnovata spinta partecipativa e solidaristica che le nuove crisi hanno impresso alle comunità locali” e che i “regolamenti, ancora pochi perché legati all’evoluzione assai recente del modello dell’amministrazione condivisa, sono tuttavia molto significativi perché costituiscono i primi tentativi di rendere effettivamente complementari i due modelli e le due facce della partecipazione. In alcuni casi ci si limita ad affiancare la previsione degli istituti di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa all’interno dello stesso regolamento, che assurge così a vera normativa-quadro della partecipazione collaborativa tout court; in altri casi gli organismi della partecipazione organica vengono ripensati come luoghi non solo del proporre ma anche «del fare e dell’agire»”.

<sup>73</sup> L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche sociali*, n. 2/2019, pp. 326-327.

<sup>74</sup> G. LEONARDINI, *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, cit., p. 151.

<sup>75</sup> U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 205.

<sup>76</sup> *Ivi*, p. 207.

<sup>77</sup> Sul tema, si v. recentemente l’approfondita analisi di A. ARCURI, *La dimensione territoriale dell’amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2022.

<sup>78</sup> I. MASSA PINTO, *Territorio e potere*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, V – Potere e costituzione, 2023, p. 1224.

<sup>79</sup> A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 19.

## 2.5. Le novità nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Occorre ricordare a questo punto dell'indagine un recente intervento normativo del legislatore nazionale, che ha interessato direttamente la materia che ci occupa. Si tratta del nuovo Codice dei contratti pubblici, in particolare l'art. 6 del d.lgs n. 36/2023, in base al quale

“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”.

Dalla lettura della norma, si comprende come il legislatore abbia voluto definire un ambito di rapporti collaborativi fra PA e Terzo settore *più ampio* rispetto a quella fino ad oggi disciplinato dal Codice del Terzo settore. Come è stato osservato, si potrebbe dire che “il legislatore si sia mosso secondo una prospettiva a *cerchi concentrici*”<sup>80</sup>. C'è anzitutto un cerchio più largo – quello dell'amministrazione condivisa “in senso ampio”, definita nel primo periodo della norma –, in base al quale la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore possono apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, le cui caratteristiche siano rispondenti ai requisiti stabiliti dall'art. 6 citato. Dentro questo cerchio più ampio, poi, vi è il sottoinsieme costituito dagli istituti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento di cui al CTS. In altre parole, l'amministrazione condivisa non si esaurisce negli istituti disciplinati dal CTS. Le pubbliche amministrazioni possono invece promuovere esperienze e modelli ulteriori di amministrazione condivisa, purché rispondano ai requisiti fissati dall'art. 6 del nuovo Codice dei contratti.

Nell'attesa di verificare come le amministrazioni daranno attuazione a tale nuova, innovativa disposizione, non v'è dubbio che possano essere anzitutto gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, a sperimentare queste nuove forme ed esperienze di condivisione della funzione amministrativa.

---

<sup>80</sup> Così L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, in *Cantiereterzosettore.it*, 16 maggio 2023, a cui si rinvia per un puntuale commento su tutti gli aspetti rilevanti considerati dalla norma. Si v. anche F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, 17 aprile 2023, in [Labsus.org](https://labsus.org).

### 3. La prospettiva pratica

Un recente studio<sup>81</sup>, che ha tentato di raccogliere tutti gli avvisi di co-programmazione e co-progettazione sinora pubblicati dalle pubbliche amministrazioni, ha dimostrato che “dal dataset emerge che, quanto al tipo di procedimenti attivati, gli avvisi censiti fanno riferimento nella stragrande maggioranza dei casi (il 92,7% del totale) a procedimenti di co-progettazione. Al contrario, i procedimenti di co-programmazione ... rimangono al di sotto del 10% e si concentrano quasi interamente nel 2021 e nel 2022”<sup>82</sup>. Inoltre, a conferma anche di quanto rilevato sopra, si sottolinea che “in circa il 70% degli avvisi inclusi nel dataset, l’amministrazione procedente è il Comune”<sup>83</sup>.

Si tratta ora, quindi, di adottare una prospettiva più pratica, al fine di tracciare alcune linee di tendenza dell’applicazione concreta della co-programmazione, verificando se e come l’istituto in discorso sia stato recepito dalle pubbliche amministrazioni. Una simile indagine è particolarmente utile se si vuole misurare non solo se e come la co-programmazione sia stata accolta a livello locale, ma anche per comprendere la configurazione che questa potrebbe assumere di qui ai prossimi anni<sup>84</sup>. Come si diceva, infatti, è proprio dentro i *laboratori periferici* dei Comuni che è possibile misurare con maggior precisione la riuscita delle nuove pratiche collaborative.

#### 3.1. Delimitazione dell’indagine. La Regione Toscana come “terra d’avanguardia” dell’amministrazione condivisa

Come si anticipava, la scelta è stata quella di delimitare l’analisi dal punto di vista geografico, in modo tale da meglio concentrarsi su una specifica esperienza regionale e individuare così con maggiore precisione aspetti di successo e punti critici di una prima applicazione dell’istituto sul territorio. Si è scelto quindi di concentrare l’attenzione sulla Regione Toscana, da sempre considerata una “terra d’avanguardia” per la promozione e il sostegno del Terzo settore e per lo sviluppo di pratiche collaborative tra pubblico e privato sociale<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> P. VESAN – F. RAZETTI – M. PAPA, *L’amministrazione condivisa e l’“effetto di sistema”: prime valutazioni*, in *Impresa sociale*, 2/2023, che restituisce i risultati preliminari di un progetto di ricerca in corso di realizzazione da parte di ricercatori dell’Università della Valle d’Aosta e di uno studio realizzato in collaborazione con il Forum Nazionale del Terzo Settore, che ha condotto un’ampia indagine ricostruendo un ampio repertorio di avvisi di co-programmazione e co-progettazione pubblicati sino ad oggi.

<sup>82</sup> *Ivi*, p. 90.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 91.

<sup>84</sup> Una prima e parziale rassegna dei risultati della presente indagine si può leggere anche in G. GOTTLI, *Co-programmazione e autonomia regolamentare dei Comuni. Riflessioni alla luce di alcune recenti esperienze toscane*, in *Impresa sociale*, n. 3/2023, pp. 30 e ss.

<sup>85</sup> Da segnalare che di recente anche le Regioni Emilia-Romagna (LR 13 aprile 2023, n. 3, *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell’amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*), Umbria (LR 6 marzo 2023, n. 2, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*) e Molise (LR 7 ottobre 2022, n. 21, *Disciplina del terzo settore*) hanno seguito l’esempio toscano (LR 22 luglio 2020, n. 65, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*) e sono intervenute a disciplinare con legge la materia in maniera più o meno organica. Per un commento, si rinvia a L. GORI, *Amministrazione*

Già nel 2018, infatti, la Regione Toscana, con la LR 31 ottobre 2018 n. 58 (*Norme per la cooperazione sociale in Toscana*) aveva recepito l'istituto codicistico in esame. All'art. 14, la legge statuisce un impegno della Regione a favorire il coinvolgimento degli ETS anche attraverso lo strumento della co-programmazione. Si stabilisce poi che, attraverso quest'ultima, "oltre a quanto previsto dall'art. 55, comma 2, del d.lgs. 117/2017, vengono rilevati i bisogni della comunità di riferimento, le possibili azioni, risorse, tempi e modalità di coinvolgimento delle cooperative sociali e degli altri enti del terzo settore". Inoltre, "la co-programmazione della Regione" deve avvenire "secondo quanto previsto dall'articolo 2", nel rispetto cioè dei preesistenti strumenti di programmazione regionale. Questi sono gli strumenti di programmazione di cui alla legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili*)<sup>86</sup>, che definiscono le modalità della partecipazione delle cooperative sociali al perseguimento delle finalità di sviluppo della Regione; le già citate forme previste dagli artt. 26 e 27 della LR n. 41/2005 e quelle di cui all'art. 15 della LR 24 febbraio 2005, n. 40 (*Disciplina del sistema sanitario regionale*)<sup>87</sup>. Infine, si stabilisce che "gli enti locali, singoli o associati, e le aziende pubbliche di servizi alla persona possono disciplinare il procedimento di co-programmazione nel rispetto del principio di autonomia organizzativa e regolamentare e garantendo il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, concorrenza e giusto procedimento".

La scelta del 2018 è stata poi riproposta - estesa a tutti gli ETS ai sensi dell'art. 4 CTS, a tutte le pubbliche amministrazioni della Regione e a tutte le attività di interesse generale ai sensi dell'art. 5 CTS - dalla LR 22 luglio 2020 n. 65 (*Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*), la prima legge regionale italiana dedicata, dopo l'approvazione del CTS, in maniera generale al Terzo settore. L'art. 3 della legge impone alla Regione e ai suoi enti dipendenti, alle aziende e agli enti del servizio sanitario regionale e, *nel rispetto della loro autonomia regolamentare*, agli enti locali singoli o associati, di assicurare, "*nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale*", il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione.

---

*condivisa, anche la Regione Umbria approva una legge per favorirla*, in *Cantiereterzosettore.it*, 16 marzo 2023. Sul ruolo delle Regioni nell'attuazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore e in generale della normativa sul Terzo settore, si v. 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*, cit., pp. 89 ss.; L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit., pp. 317 ss.; ID., *La legislazione regionale del Terzo settore. Una panoramica*, in *Impresa sociale*, 3, 2023, pp. 20 e ss.

<sup>86</sup> In particolare, il *Programma regionale di sviluppo (PRS)*, il *Documento di economia e finanza regionale (DEFER)*, gli altri strumenti della programmazione regionale di settore e di programmazione finanziaria.

<sup>87</sup> "La Regione, le aziende unità sanitarie locali e le società della salute promuovono e assicurano la partecipazione degli utenti, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizzano il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione".

Con riferimento specifico alla co-programmazione (art. 9), la legge anzitutto fa “salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali”. Con una scelta di grande rilievo, la legge stabilisce poi che le amministrazioni assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore *anche* mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, in relazione alle attività di interesse generale, “*motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto*”. L'attivazione della co-programmazione, dunque, si configura come una attività obbligatoria di coinvolgimento attivo, la cui impossibilità o inopportunità deve essere motivata dall'amministrazione<sup>88</sup>. Tuttavia, si stabilisce che il “coinvolgimento attivo” avvenga *anche* attraverso la co-programmazione. Di conseguenza, quest'ultima è solo una delle possibili modalità, ma non l'unica: il soddisfacimento dell'attività programmatica potrebbe avvenire, infatti, attraverso quelle altre forme espressamente fatte salve dalla legge. Come il CTS, anche la LR Toscana non chiarisce del tutto il rapporto tra la-co-programmazione e gli altri istituti programmatori, lasciando all'interprete e alle singole pubbliche amministrazioni il compito di identificare con maggiore precisione il perimetro applicativo del nuovo istituto.

In ogni caso, si prevede che attraverso il procedimento di co-programmazione le pubbliche amministrazioni “acquisiscono gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza”. Infine, il successivo art. 10 stabilisce un quadro di principi essenziali in tema di co-programmazione. Principi che gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione, devono recepire nell'ambito della propria *autonomia regolamentare*<sup>89</sup>. L'effetto del procedimento in discorso, in ogni caso, dovrebbe essere la modifica o l'integrazione degli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 329.

<sup>89</sup> In particolare, merita di essere ricordato che, fra i principi di cui all'art. 10, la legge permette che l'amministrazione procedente preveda la partecipazione “di ulteriori soggetti, diversi dagli enti del Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto” della co-programmazione. Una previsione che ha la finalità di permettere l'allargamento del novero dei soggetti coinvolti, al fine di raccogliere il maggior numero possibile di informazioni e contributi. Secondo L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 330, “non parrebbe verificarsi, in questo caso, una ipotesi di *omologazione* censurata dalla sentenza C. cost. n. 131 del 2020. Non viene in rilievo, infatti, a questo proposito, il problema dell'eventuale gestione di specifici interventi o servizi, bensì solo di accrescere il quadro conoscitivo e programmatico della P.A.”.

<sup>90</sup> Può essere utile, infine, segnalare che la co-programmazione ex art. 55 CTS e artt. 9 e 10 LR 65/2020 è espressamente menzionata e disciplinata anche in una legge regionale toscana di settore, recante disciplina delle rievocazioni storiche regionali (LR 3 agosto 2021, n. 27).

### 3.2. Il recepimento dei principi in materia di co-programmazione nell'ambito dell'autonomia regolamentare degli enti locali toscani

Come si è già rilevato, l'art. 10 della LR 65/2020 stabilisce che

“gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui al comma 1 nell'ambito della propria autonomia regolamentare”.

Può quindi essere opportuno cercare di vedere se e come questa disposizione sia stata recepita a livello locale. Dal punto di vista metodologico, la scelta è stata quella di muoversi attraverso un'analisi degli atti amministrativi generali, in particolare i *regolamenti* ex art. 117, co. 6, Cost. o i già citati *documenti di programmazione strategico-gestionale* (cd. Documento Unico di Programmazione - DUP) ex art. 170 TUEL dei comuni capoluogo di provincia della Toscana. Il riferimento al DUP è particolarmente significativo, in quanto è il principale strumento per la guida strategica e operativa di un comune, e rappresenta il presupposto necessario di tutti gli altri strumenti di programmazione. Si ricordi, infatti, che l'art. 151 del TUEL stabilisce che “Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione” e che l'art. 170 TUEL, fra l'altro, recita che “Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente”, precisando altresì che “Il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione”.

Quanto al Comune di Firenze, nel *DUP 2022-2024*, si cita la *co-programmazione*, nell'ambito dell'obiettivo strategico 13.3 (“Realizzare la grande Firenze metropolitana più vicina ai cittadini valorizzando il ruolo dei Quartieri”), ove il Comune si impegna a coinvolgere sistematicamente i “quartieri” sulle questioni inerenti i singoli territori attraverso “tavoli periodici di co-programmazione e co-progettazione” su tematiche riguardanti opere e servizi, individuando e definendo gli strumenti e le procedure obbligatorie da implementare per rafforzare i poteri consultivi e propositivi previsti<sup>91</sup>. Tra i regolamenti, manca un atto che sistematizzi in maniera organica gli istituti di amministrazione condivisa a livello comunale. Si può citare il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadine, cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la ri-generazione dei beni comuni urbani*, approvato nel 2017<sup>92</sup>, nell'ambito del quale si prevede l'istituzione, “al fine di garantire la relazione con le cittadine e i cittadini attivi” di un *Ufficio per l'amministrazione condivisa*, che provvede direttamente all'attivazione degli uffici interessati e che si avvale della collaborazione di un “tavolo” composto dai soggetti coinvolti e dai rappresentanti del/dei Quartieri territorialmente

---

<sup>91</sup> Nel *DUP 2023-2025*, si aggiunge l'obiettivo specifico “Promuovere la cittadinanza attiva a livello locale e rafforzare il rapporto con le associazioni del territorio attraverso iniziative partecipate guidate e coordinate dai Quartieri; valorizzare gli strumenti per la collaborazione tra cittadine, cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la ri-generazione dei beni comuni urbani, realizzando patti di collaborazione come ulteriore strumento di gestione del patrimonio immobiliare pubblico”. Sulla stessa linea anche il *DUP 2024-2026*.

<sup>92</sup> Testo disponibile sul sito del [Comune di Firenze](https://www.comune.fi.it).

interessati. Dall'esame degli atti generali del Comune, non sembra però che sia stato ancora pienamente recepito nell'ambito della propria autonomia regolamentare il nuovo modello prefigurato dal CTS e dalla LR Toscana 65/2020.

Quanto al Comune di Pisa, nel *DUP 2022-2024* si cita la *co-programmazione* nell'ambito della Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero, ove il Comune si impegna a creare un "tavolo di co-progettazione e co-programmazione" con il CUS di Pisa e con l'Università e Usid per coinvolgere gli studenti pisani, fuori sede con e senza disabilità. Pochi i riferimenti nel *DUP 2023-2025*<sup>93</sup>. Maggiore attenzione invece è dedicata nel *DUP 2024-2026*<sup>94</sup>. Anche a Pisa, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 14 settembre 2017, modificata nel 2021, è stato approvato un *Regolamento sulla collaborazione tra le cittadine e i cittadini attivi e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Pisa*. Quanto al Comune di Lucca, nel *DUP 2023-2025* vi sono alcuni importanti riferimenti alla co-progettazione e al terzo settore<sup>95</sup>. Nel *DUP 2024-2026*<sup>96</sup> il Comune si impegna anche a "Sviluppare/Creare un sistema di programmazione condivisa e partecipata, migliorando al contempo gli strumenti di monitoraggio propedeutici", pur non facendo espresso riferimento all'istituto codicistico in esame. Anche a Lucca è presente il Regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni, approvato nel 2017. Vi è poi l'importante *Regolamento generale per la concessione di contributi e benefici economici a persone ed enti pubblici e privati* del 2019<sup>97</sup>, modificato nel maggio 2023, che si dichiara espressamente ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Costituzione. Quanto al Comune di Massa, nel

---

<sup>93</sup> Il DUP è disponibile sul sito del [Comune di Pisa](#).

<sup>94</sup> Il DUP 2024-2026 è disponibile al [seguente link](#): nel primo obiettivo strategico della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione") si legge che "Pisa intende crescere nell'ottica di uno sviluppo sostenibile prestando la massima cura verso le necessità della città e dei quartieri e intende farlo con il contributo fondamentale dei cittadini, delle associazioni, degli enti del terzo settore e delle organizzazioni che compongono una comunità ricettiva e vivace che può prendere parte attiva alle attività amministrative attraverso processi meramente deliberativi quando richiesto dall'Amministrazione. Partecipazione e sussidiarietà rappresentano valori inestimabili perché consentono di ottimizzare le risorse e alimentano il senso civico e la responsabilità collettiva".

<sup>95</sup> Nell'ambito degli *interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale*, in particolare per la progettazione e gestione delle linee di finanziamento PNRR 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità", 1.3.1 "Housing temporaneo", 1.3.2 "Stazione di posta"; nell'ambito del *P.5 Formazione e lavoro. Sviluppo economico e attività produttive*, ove si afferma che "l'Amministrazione intende promuovere azioni volte a favorire il coordinamento tra le forze sociali, i centri per l'impiego, gli imprenditori ed il Terzo settore al fine di individuare aree di lavoro a valore aggiunto per la Città che possano costituire occasione d'impiego in particolare per i giovani, le donne, i disoccupati"; nell'ambito del *T.1.6 Valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'Ente*, ove l'impegno è "individuare nuove soluzioni per migliorare la locazione/concessione a canone di immobili non utilizzati per fini istituzionali nonché l'assegnazione dei beni ad enti del terzo settore per uso sociale e culturale".

<sup>96</sup> Il testo è consultabile sul sito del [Comune di Lucca](#).

<sup>97</sup> Il Comune, in attuazione dei propri programmi, sostiene, mediante la concessione di benefici economici e non, l'attività dei soggetti che operano nelle seguenti aree o settori: a) sociale e sanitario; b) culturale; c) educativo e ricerca; d) sportivo; e) turistico; f) ambientale; g) turistico e sviluppo economico; h) ricreativo. La concessione di contributi avviene mediante avvisi o bandi pubblici periodici ed a seguito di oggettiva valutazione comparativa delle richieste, sulla base dei criteri e dei punteggi predeterminati. Tali avvisi o bandi sono, di norma, preceduti da appositi atti di programmazione operativa dell'Organo di governo competente.



2019 sono stati approvati il regolamento per la cura condivisa dei beni comuni e un regolamento che istituisce la “Consulta Comunale sulla Disabilità”, senza però che in entrambi si faccia un riferimento espresso agli istituti di cui al CTS. Anche a Pisa, Lucca e Massa, quindi, mancano regolamenti volti a recepire in maniera organica i principi statali e regionali sull’amministrazione condivisa.

Quanto al Comune di Pistoia, nel *DUP 2022-2024*, il Terzo settore viene citato nell’ambito dell’obiettivo strategico 18, ove ci si impegna ad “effettuare un report organico degli spazi comunali liberi a disposizione e delle richieste da parte delle Associazioni del Terzo Settore di luoghi da usare per la propria attività”. Nel *DUP 2023-2025*, inoltre, con riferimento alle politiche di inclusione sociale, si afferma che “il ricorso alla coprogettazione con le realtà del terzo settore del territorio sta portando buoni risultati: la coprogettazione dovrà continuare a prendere campo e diventare la modalità ordinaria di gestione dei servizi”<sup>98</sup>. Anche a Pistoia, nel 2016, è stato adottato il regolamento della partecipazione attiva per la collaborazione dei cittadini alla cura dei beni comuni. Si segnala inoltre il regolamento sulla *Consulta del volontariato*, istituita presso l’amministrazione comunale, comunque non aggiornato alle novità previste dal Codice del Terzo settore<sup>99</sup>. Quanto al Comune di Grosseto, pochi i riferimenti nei *DUP 2023-2025*<sup>100</sup> e *2024-2026*<sup>101</sup>, specialmente nell’ambito della missione 12 dedicata a diritti sociali, politiche sociali e famiglie. Anche a Grosseto è stato adottato un regolamento sulla gestione dei beni comuni, nel 2015<sup>102</sup>. Vi è poi anche a Grosseto un regolamento “per la concessione di benefici economici” del 2021<sup>103</sup>, che tra le altre cose prevede che l’Amministrazione Comunale possa sostenere le iniziative e le attività di Enti ed associazioni pubbliche e private che operino *senza fini di lucro* nel settore sociale. Nessun riferimento, tuttavia, ai nuovi istituti dell’amministrazione condivisa. Quanto al Comune di Siena, si segnala anche qui la presenza del Regolamento sulla gestione dei beni comuni<sup>104</sup>. Nei *DUP 2022-2024* e *DUP 2023-2025* si trova invece l’obiettivo operativo di “costruire reti sussidiarie e solidali”, citando la necessità di collaborazione con il Terzo settore<sup>105</sup>. Quanto al Comune di Arezzo, il *DUP 2023-2025* include l’obiettivo di “potenziare gli investimenti economici nel terzo settore”.

Quanto al Comune di Prato, nel *DUP 2023-2025*<sup>106</sup> si possono trovare riferimenti importanti anche agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione. Si legge che “si continuerà nell’azione di sostegno alle fasce deboli della città e quelle a rischio con politiche integrate, ... anche promuovendo

---

<sup>98</sup> I DUP sono disponibili [qui](#).

<sup>99</sup> Il Regolamento è disponibile sul sito del [Comune di Pistoia](#).

<sup>100</sup> Il testo è consultabile [qui](#).

<sup>101</sup> Il testo è disponibile nell’[apposita sezione](#) del sito web del Comune di Grosseto.

<sup>102</sup> Il testo del Regolamento è disponibile [qui](#).

<sup>103</sup> Il Regolamento è disponibile sul sito del [Comune di Grosseto](#).

<sup>104</sup> Il Regolamento è disponibile [qui](#).

<sup>105</sup> I DUP sono consultabili in apposita sezione del sito web del [Comune di Siena](#).

<sup>106</sup> Il DUP è consultabile sul sito del [Comune di Prato](#).

tavoli di concertazione con le realtà associative e del terzo settore, in modo da far convergere tutta la città, nella sua componente pubblica e privata, verso l'obiettivo comune di dare risposte concrete a tutti". Vi è poi l'impegno di "promuovere azioni di cittadinanza attiva attraverso patti di collaborazione e gestioni condivise fra il Comune e l'associazionismo, il terzo settore, le organizzazioni di vicinato per dare nuova vita a spazi non valorizzati, strutture dimesse, luoghi degradati" e di "sviluppare le relazioni con i soggetti portatori di interesse e la rete del Terzo settore (Associazionismo, Cooperative Sociali e Imprese Sociali) anche al fine di promuovere la co-programmazione e la co-progettazione degli interventi con riferimento anche alla progettazione e gestione di interventi per sostenere le famiglie nell'attuale crisi pandemica". Da segnalare, tra i regolamenti, il *Regolamento sulle modalità di iscrizione e di gestione del registro regionale delle associazioni di promozione sociale* del 2017, comunque non aggiornato al CTS; il *Regolamento per la concessione di patrocinii, contributi e agevolazioni* del 2016, in attuazione dell'art. 12 della l. 241/1990, modificato da ultimo nel 2023; il regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni del 2017. Infine, si segnala un *Regolamento sulla partecipazione*<sup>107</sup>, da ultimo modificato nel 2022, che tra l'altro prevede l'istituzione di *Consulte* con un funzionamento su base tematica e composte dalle associazioni operanti nel Comune e previamente iscritte ad un Albo comunale, che vengono interpellate dall'Amministrazione Comunale, tramite i propri organi, mediante la richiesta di espressione di pareri, specie quando si tratti di compiere scelte rilevanti su temi di interesse generale e relativi alla *programmazione amministrativa*.

Quanto al Comune di Livorno, assume grande rilievo il *Regolamento relativo ai rapporti con le associazioni ed altri soggetti del terzo settore* del 2017 che, tra l'altro, detta regole generali sulla concessione di contributi al privato sociale da parte del Comune. Nel 2022, in attuazione di questo Regolamento, è stato pubblicato un bando per l'erogazione di contributi. Tra i requisiti qualitativi in possesso degli enti del Terzo settore che il Comune valuterà ai fini dell'erogazione, figura anche "coinvolgimento attivo nelle forme di co-programmazione e/o co-progettazione poste in essere con gli enti pubblici del territorio"<sup>108</sup>. Inoltre, particolarmente importante anche il *DUP 2023-2025* del Comune, dove il ruolo del terzo settore e dell'amministrazione condivisa sono particolarmente valorizzati. In particolare, un intero capitolo è dedicato a "Definire nuove strategie di integrazione tra Comune e Terzo Settore per promuovere una comunità solidale e responsabile". Si legge che l'Amministrazione intende "promuovere un maggior coinvolgimento del Terzo Settore in tutte le fasi di intervento: dall'analisi dei fabbisogni alla valutazione dei risultati". In questo senso, "oltre ad accrescere il numero delle opportunità di collaborazione", il Comune dichiara espressamente che "si rende necessario definire e disciplinare nuove modalità operative con particolare riferimento alla stesura di un *Regolamento comunale per la co-programmazione e la co-progettazione*

---

<sup>107</sup> Il Regolamento è consultabile sul sito del [Comune di Prato](#).

<sup>108</sup> Bando consultabile sul sito del [Comune di Livorno](#).



ai sensi della LR 65/2020”. Questa attività sarà svolta in un percorso di condivisione con la Consulta delle Associazioni, in seno alla quale saranno consolidati i gruppi di lavoro già avviati e ne potranno essere istituiti di nuovi sulla base dei bisogni rilevati. Infine, l’Amministrazione intende sottoporre al Consiglio Comunale una proposta di revisione del Regolamento relativo ai rapporti con le associazioni e gli altri soggetti del Terzo Settore, per adeguarlo alle novità introdotte dal d.lgs. 117/2017. Assai numerosi i riferimenti al Terzo settore anche nel *DUP 2024-2026*<sup>109</sup>. Si conferma l’obiettivo operativo dedicato a “definire nuove strategie di integrazione tra Comune e Terzo Settore”, attraverso il perseguimento di tre finalità: promuovere l’iniziativa autonoma delle formazioni sociali che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale senza fine di lucro; definire e disciplinare nuove modalità di coinvolgimento attivo del Terzo Settore nelle funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione di interventi finalizzati a soddisfare i bisogni della comunità locale (attraverso il nuovo Regolamento sull’amministrazione condivisa sopra citato); adeguare gli strumenti comunali di rapporto col Terzo Settore al nuovo quadro normativo introdotto dal d.lgs. 117/2017.

Dalla nostra indagine emerge sì un panorama variegato - con alcune eccezioni particolarmente virtuose (Livorno soprattutto) – ma si possono comunque individuare alcuni punti fermi: *i*) nessuno tra i comuni capoluogo ha adottato un regolamento generale sull’amministrazione condivisa, in attuazione di quanto previsto dall’art. 10 LR 65/2020; solo il Comune di Livorno si è impegnato ad adottarlo nei prossimi anni; *ii*) tutti i comuni esaminati hanno adottato un regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni; i regolamenti sui servizi sociali o in tema di disabilità – laddove presenti – sono invece tutti antecedenti al 2017 o comunque non aggiornati ai nuovi istituti codicistici; lo stesso vale, laddove presenti, per i regolamenti sui rapporti con l’associazionismo locale, per la concessioni di contributi ex art. 12 l. 241/1990 o quelli sulla partecipazione; *iii*) solo in alcuni Comuni, gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione e, più in generale, il ruolo del Terzo settore trovano un posto nell’ambito della pianificazione strategica comunale; gli esempi più virtuosi sono sicuramente Livorno e Prato, ove il ruolo del Terzo settore sembra davvero riuscire a trascendere il settore dei servizi sociali e ad abbracciare numerosi ambiti di attività di interesse generale; in alcuni casi i riferimenti sono specifici per uno o più obiettivi operativi (Firenze, Pisa, Lucca e Pistoia) o comunque abbastanza limitati (Grosseto, Arezzo, Siena e Massa).

Infine, merita di essere segnalata una corposa ricerca, dal titolo *Co-progettare la Co programmazione e la Co-progettazione: una ricognizione nel territorio toscano*, condotta nel 2022 da Rete UP Umanapersona, Legacoop sociali Dipartimento area welfare della Regione Toscana e Confcooperative- Federsolidarietà Toscana, i cui esiti sono stati di

---

<sup>109</sup> Testo consultabile sul sito del [Comune di Livorno](#).

recente pubblicati sulla rivista *Impresa sociale*<sup>110</sup>. Partendo dall'analisi delle tendenze emergenti dagli avvisi di bandi raccolti, la ricerca ha strutturato un percorso di indagine attraverso un questionario semi strutturato e auto somministrato ai rappresentanti di otto enti partecipanti (per lo più cooperative sociali), al fine di valutare lo stato dell'arte dell'attuazione e del recepimento degli istituti dell'amministrazione condivisa da parte degli ETS e delle PP.AA. in Toscana. La ricerca, pur non restituendo un quadro completo, ha il merito di segnalare alcune linee di tendenze e alcune criticità, specialmente dal punto di vista degli ETS coinvolti. Un punto importante che emerge dalla ricerca è proprio il problema del coordinamento "di sistema" della co-programmazione con gli altri istituti programmatori. In particolare, si rileva che "il deficit di chiarezza sullo statuto procedimentale della co-programmazione deriva ... da una sua difficile collocazione ed integrazione nel quadro degli strumenti programmatori, non solo generali, ma anche specifici per il settore sociosanitario. La necessità avvertita, sicuramente dagli operatori economici ma presumibilmente da tutti gli stakeholder coinvolti, è quindi quella di raggiungere una coerenza di sistema. A livello locale, questa esigenza è percepita soprattutto sotto il profilo della strategia e della visione che gli enti pubblici dovrebbero avere per definire sostanza e forma degli interventi da attuare"<sup>111</sup>. Da qui tutta l'importanza di avere, a livello locale, un regolamento che possa regolare, chiarire o precisare i rapporti con i diversi strumenti programmatori locali.

### **3.3. Verso i regolamenti per la co-programmazione ai sensi della LR 65/2020**

Dal quadro sopra descritto emerge una certa difficoltà dei Comuni di recepire pienamente il modello di amministrazione condivisa così come configurato dal CTS e dalla LR 65/2020, quantomeno nell'ambito della propria autonomia regolamentare. Se infatti sono ormai parecchi gli avvisi di co-programmazione pubblicati dagli enti locali, gli atti generali dei Comuni faticano ancora a recepire in maniera sistematica i principi dettati dalla LR 65/2020 e a declinarli in appositi regolamenti. In particolare, una piena attuazione di quanto previsto dall'art. 10, co. 2, della stessa LR richiederebbe, con tutta probabilità, l'emanazione di una sorta di regolamento generale sull'amministrazione condivisa (sul modello del già sperimentato – e accolto dalla totalità dei grandi comuni esaminati sopra – regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni). È chiaro che l'assenza di regolamenti non esclude che i Comuni promuovano comunque percorsi di co-programmazione (anche se pochi lo fanno) e di co-progettazione (e invece lo fanno in molti); così come il fatto che vi siano regolamenti o altri atti che fanno riferimento all'amministrazione condivisa non significa che essa sia poi realmente praticata. In ogni caso, la scelta di un Comune di dare traduzione regolamentare alle previsioni del Codice – anche se poco ci può dire della loro effettiva

<sup>110</sup> G. VIGNANI, *Co-progettare la Co-programmazione e la Co-progettazione: una ricognizione nel territorio toscano*, in *Impresa sociale*, n. 1/2023.

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 90.

traduzione a livello di concrete pratiche amministrative – apparirebbe comunque come una chiara indicazione politica che difficilmente potrebbe essere ignorata in sede amministrativa.

Se, come si è visto, i grandi comuni sopra esaminati hanno finora rinunciato ad emanare un regolamento generale di attuazione dell'art. 10, co. 2 (solo il Comune di Livorno si è espressamente impegnato a farlo nei prossimi due anni), la strada è stata aperta dal piccolo Comune di Cascina<sup>112</sup>, in Provincia di Pisa. Si tratta del *Regolamento comunale per la disciplina della amministrazione condivisa fra amministrazione comunale e gli enti del terzo settore*, una delle primissime esperienze in ambito regionale, approvato nell'agosto del 2022<sup>113</sup>.

Per quanto più interessa con riferimento alla *co-programmazione*, essa è vista come “modalità ordinaria di valorizzazione attiva degli ETS nella *costruzione e condivisione della programmazione pubblica*, relativa alle attività di interesse generale individuate ai sensi dell'art. 5 CTS” (art. 7.1). La costruzione della programmazione pubblica, nelle materie di cui all'art. 5 CTS, è quindi ordinariamente svolta attraverso la co-programmazione, che assicura il coinvolgimento degli ETS. Si prevede, inoltre, che “il Comune promuove la più ampia partecipazione al percorso di programmazione, coinvolgendo, tutti gli ETS operanti sul territorio” (art. 7.2). La disposizione è particolarmente significativa, in quanto mira a coinvolgere nel percorso di programmazione condivisa tutti gli ETS del territorio. Inoltre, rispetto a quanto previsto dall'art. 10 della LR 65/2020, si aggiunge che durante il procedimento di co-programmazione “sono altresì condivise valutazioni sui bisogni della popolazione e del territorio, sul grado di soddisfazione dei servizi e degli interventi, sul miglioramento possibile, sull'opportunità di innovare la progettazione degli stessi” (art. 7.3). Si stabilisce, infine, che “l'esito della valutazione, nel rispetto delle prerogative degli enti locali e della disciplina in materia di conflitti di interesse, consiste nella programmazione partecipata dei servizi ed interventi” (art. 7.4) e che “la programmazione può essere aggiornata annualmente su proposta della Giunta Comunale in relazione a nuove esigenze o all'esito delle esperienze di collaborazione” (art. 7.5)<sup>114</sup>.

L'importanza di un simile regolamento, volto a recepire i principi generali di cui all'art. 55 CTS e di quelli più dettagliati della LR 65/2020, è non solo quella di fungere da guida più precisa per l'amministrazione comunale nei procedimenti di amministrazione condivisa, ma soprattutto quella di inserire sistematicamente gli istituti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa comunale, regolando così i

---

<sup>112</sup> Testo disponibile sul sito del [Comune di Cascina](#).

<sup>113</sup> Il [regolamento](#) si compone sostanzialmente di tre parti: la prima contiene le disposizioni di carattere generale e individua le finalità del regolamento stesso, delineando l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione; la seconda riguarda la disciplina relativa alle modalità di attivazione del procedimento di co-programmazione; la terza quella relativa alla co-progettazione.

<sup>114</sup> Il successivo art. 8 chiarisce poi le due modalità di attivazione del procedimento: 1) mediante un avviso, pubblicato a seguito di specifico atto a firma del Dirigente del competente settore, nel quale si rende nota la volontà di procedere alla specifica co-programmazione; 2) mediante un avviso, finalizzato all'istituzione di un Elenco generale di ETS, periodicamente aggiornato, ai fini della successiva attivazione dei partenariati previsti nella programmazione di cui al precedente art. 7.



rapporti con i preesistenti istituti programmatori (DUP, linee programmatiche del Sindaco). Attraverso questo Regolamento, quindi, l'amministrazione comunale si dota di una sorta di statuto generale della partecipazione alle attività di programmazione, sciogliendo concretamente quei nodi descritti nella parte teorica, vale a dire il delicato rapporto del momento politico della programmazione con quello più amministrativo.

Tra gli altri comuni che in altre Regioni hanno adottato un regolamento sull'amministrazione condivisa<sup>115</sup>, è da segnalare il Comune di Brescia che, nel novembre 2022, ha adottato un regolamento simile, denominato *Regolamento per la disciplina dei rapporti col terzo settore*. Per quanto più interessa ai nostri fini, con riferimento alla *co-programmazione*, il Regolamento bresciano prevede espressamente che questa debba “raccordarsi con il documento recante le *linee programmatiche del Sindaco*, previsto dalla vigente disciplina, relative alle azioni ed ai progetti di intervento e di servizi da realizzarsi nel corso del mandato” e “con il *Documento Unico di Programmazione* (DUP), ed in particolare con la relativa sezione strategica, che ha orizzonte temporale pari a quello del mandato amministrativo”. Inoltre, si prevede che il Comune possa “tener conto, per quanto di propria competenza, degli esiti delle procedure di co-programmazione, espletate in applicazione del presente Regolamento, nell'ambito della *pianificazione sociale di zona*” (art. 5). In questo modo, viene disciplinata molto puntualmente la relazione tra i diversi strumenti programmatori comunali.

Con riferimento alla co-programmazione, l'esperienza di Brescia è però del tutto peculiare nel panorama nazionale anche per un altro motivo. Per quanto riguarda nello specifico le politiche sociali, è istituito dal 2016 il *Consiglio di Indirizzo del Welfare* (CIW), quale *sede permanente* della Città di Brescia ai fini dello svolgimento dell'attività di co-programmazione nell'ambito delle politiche di welfare. Al *Consiglio* è affidato il compito di “stimolare, raccogliere tramite specifici incontri di confronto, la progettualità di tutti gli attori del welfare in una visione condivisa che valorizzi tutte le risorse umane, organizzative, finanziarie e strumentali presenti sul territorio” e costituisce “tavolo di co-programmazione e di partecipazione civile dei diversi portatori di interesse sul tema sociale della città ... con lo scopo di condividere informazioni, esigenze, istanze utili ad orientare, attraverso il dibattito pubblico ed il libero confronto di idee e proposte, le scelte e le azioni volte a realizzare un sistema di welfare sempre più adeguato” (art. 1, co. 2 e 3 del *Regolamento*). In virtù della sua natura *permanente*, dunque, l'esperienza bresciana costituisce un esempio di attuazione virtuosa della previsione del CTS anche *oltre* il dettato normativo, che immagina appunto un *procedimento* di co-programmazione piuttosto che una *sede*

---

<sup>115</sup> Si fa riferimento ai regolamenti di disciplina generale dei rapporti tra il Comune e gli enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo settore (di recente, a titolo di esempio, lo ha adottato anche il [Comune di Milano](#)) e non ai cd. *regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, che hanno un oggetto più circoscritto, vale a dire la disciplina delle forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Sul punto, v. la [pagina dedicata di Labsus](#).

permanente entro la quale esso deve svolgersi. Una co-programmazione, dunque, non confinata in atti episodici e dinamiche contingenti, ma strutturata in forme di interlocuzione permanente.

Il fatto che a Brescia sia stata prevista una “sede permanente” di co-programmazione sembra proprio dimostrare la volontà e la determinazione dell’amministrazione comunale di non guardare alla co-programmazione solo come un procedimento isolato da attivare in caso di necessità, ma come uno strumento indispensabile per la programmazione sociale della città che consente la duratura e ininterrotta partecipazione del terzo settore alle scelte anche politiche in materia sociale. In questo si apprezza tutta l’importanza dell’esperienza bresciana, che si colloca davvero molto bene “a metà strada” tra l’istituto (più di stampo amministrativistico) della co-programmazione e quello (più politico) della democrazia partecipativa<sup>116</sup>.

#### 4. La prospettiva evolutiva

Conclusa l’analisi pratica, pare importante fare delle ultime considerazioni per così dire “evolutive”, immaginando come i principi *nazionali* di partecipazione e sussidiarietà orizzontale e il relativo istituto della co-programmazione possano essere influenzati dal panorama euro-unitario. Un panorama in evoluzione, che oggi finisce per interessare anche la sussidiarietà orizzontale e l’amministrazione condivisa.

##### 4.1. La forte promozione della democrazia partecipativa e la problematica configurazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto euro-unitario

Nel rapporto Unione-Stati membri, è noto il rilievo assegnato al principio di sussidiarietà, nella sua dimensione *verticale*<sup>117</sup> (art. 5 TUE). Quanto invece al rapporto dell’apparato governante dell’Unione con i suoi cittadini, è assente nei Trattati un chiaro riconoscimento del principio di sussidiarietà *orizzontale*, quale principio regolatore dei rapporti tra sfera pubblica e privata<sup>118</sup>.

Quest’ultima concezione della sussidiarietà, anche se non accolta in via esplicita dai Trattati<sup>119</sup>, con riferimento all’Unione sembra doversi intendere non tanto, nella sua accezione *negativa*, come astensione

---

<sup>116</sup> Sull’esperienza del CIW, sia consentito rinviare nel dettaglio a G. GOTTI, *Sperimentando la co-programmazione a livello locale. L’esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, in *Impresa sociale*, n. 4/2022.

<sup>117</sup> Sul principio di sussidiarietà verticale nell’ordinamento dell’Unione europea, si v., tra i tanti, P. RIDOLA, *Sussidiarietà “verticale”, autonomie e principio federativo*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., spec. pp. 403-408.

<sup>118</sup> Sul punto v. in particolare M. C. MARCHETTI, *La sussidiarietà orizzontale nel contesto dell’Unione europea: processi decisionali e aspetti istituzionali*, in D. CIAFFI – F. M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, il Mulino, 2020, secondo cui, nonostante gli sforzi orientati a promuovere la partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali, non si rinvengono “processi di redistribuzione delle responsabilità tra cittadini e istituzioni”. Più in generale, si v. sul tema, di recente, L. VIOLINI, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, cit., pp. 1175 e ss.

<sup>119</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., p. 382, che sostiene che nel caso del Trattato sull’Unione “la

dall'intervento pubblico in settori di competenza della società civile, quanto, in una accezione *positiva*, come impegno ad avviare un “rapporto di collaborazione fra soggetti pubblici e privati che preveda anche momenti di partecipazione di questi ultimi al processo decisionale pubblico”<sup>120</sup>. Si possono infatti individuare come esempi “in senso molto lato” del principio di sussidiarietà orizzontale nell'Unione europea - in senso *positivo*, e cioè nel senso che lo Stato e la stessa Unione europea possono fornire un sostegno economico, istituzionale e/o legislativo alle organizzazioni della società civile, favorendone l'autonoma iniziativa, ma non in senso *negativo*, cioè nel senso che lo Stato e l'Unione dovrebbero astenersi dall'intervenire nei settori di competenza degli organismi della società civile ed in cui questi ultimi riescano ad operare in maniera autosufficiente - nella consultazione delle associazioni rappresentative della società civile da parte della Commissione e nell'iniziativa legislativa dei cittadini di cui all'art. 11 TUE<sup>121</sup>. La sussidiarietà orizzontale in senso positivo, dunque, finisce per coincidere con gli strumenti di democrazia partecipativa previsti a livello UE.

Nell'Unione europea, infatti, la democrazia partecipativa occupa una posizione di primo piano. L'inserimento del principio di democrazia *partecipativa* nel quadro normativo dell'Unione va fatto risalire al Trattato “costituzionale” del 2004, in particolare all'art. I-46 che, al par. 3, affermava che i cittadini hanno “diritto a partecipare” alla vita democratica dell'Unione e al successivo art. I-47 sul principio della “democrazia partecipativa”, che elencava gli strumenti con cui rafforzare il coinvolgimento dei cittadini europei nella vita democratica dell'Unione. Il principio è stato poi riprodotto, senza sostanziali modificazioni, nell'attuale titolo II del TUE, contenente le “disposizioni relative ai principi democratici”, in particolare all'art. 10, par. 3, primo periodo, TUE, secondo cui “ogni cittadino ha il diritto di *partecipare* alla vita democratica dell'Unione” e all'art. 11 TUE, che riempie di contenuto quest'ultima affermazione, specificando alcune modalità in cui si concretizza il principio della democrazia partecipativa<sup>122</sup>.

---

lettera delle sue previsioni potrebbe offrire più di un motivo per sospettare che il principio di sussidiarietà sia stato concepito anche nella sua accezione «orizzontale». *Contra* A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in F. MODUGNO (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., p. 299 ritiene che il principio di sussidiarietà orizzontale sia stato formalizzato già dal Trattato di Roma.

<sup>120</sup> Così, con riferimento alla formulazione del principio contenuta nell'art. 118, quarto comma, della Costituzione italiana, G. ARENA, *Introduzione alla sussidiarietà*, in M. FREY (a cura di), *Horizontal subsidiarity in the new Europe – Citizens and institutions collaborating for consumers' rights*, Pisa, Edizioni ETS, 2005, pp. 29-30.

<sup>121</sup> Così M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 34.

<sup>122</sup> Sulla democrazia partecipativa nell'Unione europea, si v. *ex multis* E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, pp. 225 e ss.; E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA – M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009; V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's provisions on democratic principles: a legal framework for participatory democracy*, in *European Public Law*, 16, 1, 2010, pp. 123-138; C. MARXSEN, *Participatory Democracy in Europe: Article 11 TEU and the Legitimacy of the European Union*, in F. FABBRINI – E. HIRSCH BALLIN – H. SOMSEN (eds.), *What form of government for the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing, 2015, pp. 151-169; A. FISCHER-HOTZEL, *Democratic Participation? The involvement of citizens in policy-making at the European Commission*, in *Journal of Contemporary European Research*, 6, 3, 2017, pp. 335-352.

Tali modalità consistono nel *i*) pubblico scambio di opinioni, espressione del dialogo civile c.d. *orizzontale*<sup>123</sup>, volto ad attribuire ai “cittadini” e alle “associazioni rappresentative” una sorta di “diritto di accesso ad una tribuna pubblica”<sup>124</sup>; *ii*) nel dialogo civile c.d. *verticale* tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile<sup>125</sup> (si pensi ai diversi strumenti multimediali predisposti dalla Commissione, quali i *dialoghi con i cittadini*<sup>126</sup> e i dibattiti pubblici con i commissari europei e altri responsabili decisionali dell’UE; la piattaforma *Dì la tua*<sup>127</sup>, per esprimere la propria opinione sulle iniziative della Commissione; la piattaforma *REFIT*<sup>128</sup>, per suggerire come migliorare la normativa vigente dell’UE; le presentazioni del lavoro della Commissione attraverso i suoi vari canali di *social media*<sup>129</sup>); *iii*) nelle “consultazioni” della Commissione<sup>130</sup>, vale a dire l’obbligo gravante sulla Commissione di procedere, nello svolgimento dei propri compiti, specialmente nella fase antecedente la proposta di atti legislativi e non legislativi (come per es. le cd. *comunicazioni* o i *piani d’azione*), ad ampie consultazioni delle “parti interessate”; *iv*) nell’iniziativa dei cittadini<sup>131</sup>.

L’Unione ha poi promosso anche il cd. dialogo *civile*<sup>132</sup>, con la società civile e i cittadini, impegnandosi, nella fase di elaborazione delle proprie politiche, in *discussioni* con le “ONG”, “i prestatori di servizi sociali”, “esperti del mondo accademico” e, più in generale, con “il pubblico”. In particolare, per “società civile” la Commissione europea, a partire dal noto *Libro Bianco sulla governance europea*, ha inteso “le organizzazioni non governative (ONG), le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base (CBOs), le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose”<sup>133</sup>.

---

<sup>123</sup> L’obbligo in capo alle istituzioni UE di dare “ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione” (art. 11.1 TUE).

<sup>124</sup> Così C. GREWE, *Article I-47 – Principe de la démocratie participative*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (a cura di), *Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Parties I et IV «Architecture constitutionnelle». Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, pp. 626-627.

<sup>125</sup> “Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile” (art. 11.2 TUE).

<sup>126</sup> Si v. l’apposito [sito web](#).

<sup>127</sup> Si v. l’apposito [sito web](#).

<sup>128</sup> Si v. l’apposito [sito web](#).

<sup>129</sup> Si v. l’apposito [sito web](#).

<sup>130</sup> “Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate” (art. 11.3 TUE).

<sup>131</sup> “I cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati” (art. 11.4 TUE).

<sup>132</sup> Per un’analisi di tale concetto e del ruolo della società civile nella *governance* dell’Unione europea, si v. S. SMISMANS, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *European Law Journal*, 4, 2003; K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *European Law Journal*, 1, 2002; O. DE SCHUTTER, *Europe in Search of its Civil Society*, in *European Law Journal*, 2, 2002.

<sup>133</sup> La Commissione ricomprende nella definizione anche le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le “parti

Da questa breve panoramica, si può evincere che a livello dell'Unione vi è una forte promozione della democrazia partecipativa e della sussidiarietà orizzontale in senso positivo, intese entrambe come forme di partecipazione della società civile (e, all'interno di essa, del privato sociale) all'*elaborazione* delle politiche pubbliche. Manca, tuttavia, un pieno accoglimento di quell'altra, fondamentale, dimensione della sussidiarietà orizzontale, che si è chiamata *negativa*. La collaborazione tra pubblico e privato, a livello dell'Unione, è sì particolarmente promossa nell'ambito dell'elaborazione delle politiche, ma è piuttosto assente nel momento in cui le amministrazioni sono chiamate ad attuarle. Questo perché manca, a livello euro-unitario, un principio paragonabile a quello accolto nell'art. 118, quarto comma, della Costituzione italiana.

#### **4.2. La “tolleranza” dell'Unione europea per l'amministrazione condivisa. Le “novità” del Piano d'azione europeo per l'economia sociale e della recente Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale**

Tutto ciò si riflette in maniera netta anche sulla materia che ci occupa. Il modello di cui sopra, in cui si intende la sussidiarietà orizzontale solo come coinvolgimento dei privati o dei cd. *stakeholders* nell'elaborazione delle politiche, e non anche nella loro fase attuativa, ha impedito una piena affermazione a livello euro-unitario della logica dell'*amministrazione condivisa*. Logica che, anzi, pare del tutto assente anche solo nel linguaggio utilizzato dalle istituzioni dell'Unione.

Si pensi, per esempio, al recente *Piano d'azione europeo sull'economia sociale*, pubblicato dalla Commissione nel dicembre 2021<sup>134</sup>, con l'accattivante titolo “*Creare un'economia al servizio delle persone*”<sup>135</sup>. Il Piano, dopo aver fornito un'importante *definizione* di “economia sociale”, si pone l'ambizioso obiettivo di sviluppare “quadri politici e giuridici adeguati a far prosperare l'economia sociale”. Rientrano in questo ambito la *fiscalità*, gli *appalti pubblici* e la disciplina degli *aiuti di Stato*, che devono essere adattati alle esigenze dell'economia sociale. Gli ostacoli al pieno sviluppo dell'economia sociale, sempre secondo la Commissione, non sono però solo culturali o politici, ma sono anche di natura squisitamente giuridica. Per questo si rendono necessarie azioni dirette a rafforzare la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni dell'economia sociale. Inoltre, nel novembre 2023 il Consiglio ha adottato una *Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale*<sup>136</sup>, la quale mira ad orientare gli Stati

---

sociali”), anche se ne riconosce un “ruolo particolare”, tale da meritare un'autonoma considerazione. Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, 25 luglio 2001, COM(2001) 428 final, 15.

<sup>134</sup> Per una più approfondita analisi del contenuto del Piano, sia consentito rinviare a G. GOTTI, *Il Piano d'azione europeo per l'economia sociale e i riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Rivista Impresa sociale*, n. 3/2022.

<sup>135</sup> Commissione europea, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, COM(2021) 778 final, 9.12.2021.

<sup>136</sup> Raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, C/2023/1344.

membri nella promozione di una strategia e di quadri giuridici favorevoli all'economia sociale e di misure che ne agevolino lo sviluppo.

Con riferimento specifico al tema dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed economia sociale, occorre da subito notare che l'UE non utilizza il *linguaggio* dell'amministrazione condivisa. Per l'UE, il contemperamento tra tutela della concorrenza e finalità sociali si realizza ancora soprattutto nell'ambito della disciplina degli appalti, per es. attraverso i cd. appalti “socialmente responsabili” o quelli “riservati” (v. per esempio quanto previsto dalla Direttiva 2006/123/CE<sup>137</sup>; o dal considerando n. 114 della direttiva 2014/24/UE<sup>138</sup>; o ancora l'art. 77, par. 2, direttiva 2014/24/UE<sup>139</sup>). La Commissione, infatti, ricorda nel *Piano* che la revisione delle norme UE in materia di appalti pubblici effettuata nel 2014 “ha creato per le autorità pubbliche a tutti i livelli numerose possibilità di utilizzare gli appalti pubblici per raggiungere obiettivi politici diversi, tra cui la promozione della protezione ambientale e il perseguimento di obiettivi sociali”<sup>140</sup>. E infatti oggi le norme europee sugli appalti menzionano espressamente gli *aspetti sociali* tra gli elementi che possono essere inclusi nei criteri di aggiudicazione sulla base del criterio della “offerta economicamente più vantaggiosa”<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> La Direttiva 2006/123/CE relativa “ai servizi del mercato interno”, stabilisce, fra l'altro, che “(...) 3. La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità con le regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti (...)”

<sup>138</sup> La Direttiva appalti 2014/24/UE, al considerando n. 114, afferma che «certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse *tradizioni culturali*. (...) Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono *liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici*, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione».

<sup>139</sup> Art. 77 della direttiva 2014/24/UE: “Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali. Un'organizzazione di cui al paragrafo 1 deve soddisfare tutte le seguenti condizioni: a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1; b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative; c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; e d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

<sup>140</sup> COM(2021) 778 final, cit., p. 9.

<sup>141</sup> Come ricordato da G. GUERINI in S. PELLIZZARI – A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 196, si era ormai fatta strada nella politica europea “l'idea che esistono diversi modi di fare economia ed impresa, che è possibile azionare le leve delle politiche pubbliche, anche come strumenti per orientare una politica per lo sviluppo inclusivo, e che pertanto la concorrenza non è un dogma ma può essere orientata da una responsabilità sociale o ambientale”.

Da allora la Commissione si è impegnata in molteplici iniziative per sensibilizzare sul “valore aggiunto” degli appalti pubblici cd. “socialmente responsabili”, ad esempio pubblicando, di recente, una revisione della guida “Acquisti sociali” contenente suggerimenti pratici per le stazioni appaltanti<sup>142</sup>. Tuttavia, la Commissione osserva nel *Piano* che “le gare d’appalto pubbliche sono ancora aggiudicate per la maggior parte solo in base al criterio del prezzo e gli appalti pubblici socialmente responsabili continuano a essere molto meno noti e sviluppati”. La Commissione si impegna quindi ad aumentare i propri sforzi “per mettere in evidenza i vantaggi e i modi concreti di utilizzare gli appalti pubblici” socialmente responsabili. Insomma, la Commissione sembra dire che sono le autorità pubbliche a non aver saputo cogliere appieno le opportunità offerte dalla normativa europea.

Nel *considerando* n. 20 della citata *Raccomandazione*, si legge che la collaborazione con le autorità pubbliche costituisce “elemento essenziale” per lo sviluppo dell’economia sociale. Il Consiglio ricorda il margine di flessibilità offerto dalle norme e dalle strategie dell’Unione e nazionali in materia di appalti pubblici, in base al quale le amministrazioni aggiudicatrici possono servirsi degli appalti pubblici in modo più strategico definendo criteri innovativi, ecologici e sociali. Si sottolinea che “la maggior parte delle aggiudicazioni avviene tuttavia ancora esclusivamente sulla base del prezzo” e che per tale ragione “i soggetti dell’economia sociale faticano a competere nelle normali procedure d’appalto, nonostante possano apportarvi un valore aggiunto maggiore”.

Di conseguenza, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di “incoraggiare le proprie amministrazioni aggiudicatrici ad acquistare beni e servizi in modo strategico, di perseguire gli obiettivi sociali”. A tale fine, “sono invitati a sfruttare appieno gli strumenti messi a disposizione dalla normativa dell’Unione in materia di appalti pubblici, compresi quelli per l’organizzazione di determinati servizi, noti come servizi alla persona e come servizi di interesse generale, attraverso un regime specifico ispirato al *principio di solidarietà*”. Questo facendo ricorso a tipi diversi di strumenti strategici, tra cui la “adozione di orientamenti strategici e strategie di appalto, sostenuti dalla leadership che prevedano un’assunzione di impegno che spazi dal livello politico fino ai decisori e ai responsabili della gestione del bilancio” e la “fornitura di orientamenti ai livelli amministrativi adeguati per agevolare l’accesso agli appalti pubblici da parte dei soggetti dell’economia sociale” e un “incoraggiamento di un *dialogo* strutturato, trasparente e non discriminatorio con i portatori di interessi dell’economia sociale e di altre aree al fine di elaborare una strategia per appalti pubblici socialmente responsabili”.

Infine, per quanto più interessa ai fini del presente lavoro, grande rilievo assume il punto 10 della *Raccomandazione*. Si legge infatti che

---

<sup>142</sup> Commissione europea, *Acquisti sociali — Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)*, 2021/C 237/01, testo consultabile [qui](#).

“Si raccomanda agli Stati membri di dare attuazione a *meccanismi di consultazione e dialogo* tra autorità pubbliche e organizzazioni che rappresentano l’economia sociale, ad esempio formando gruppi di alto livello e sostenendo la nascita e lo sviluppo di reti rappresentative dell’economia sociale”.

“Meccanismi di consultazione e dialogo” che in Italia si ritrovano, tra l’altro, anche nei meccanismi partecipativi propri del nuovo istituto della co-programmazione ex art. 55 CTS.

In definitiva, quelle previste dal *Piano* e dalla *Raccomandazione* sono misure assai timide, che si sostanziano nel “permettere” allo Stato membro di alleggerire l’impostazione concorrenziale, che è però cosa molto diversa dallo sviluppare una teoria e una conseguente normativa che contemperino principio di concorrenza e principio di collaborazione tra pubblica amministrazione ed economia sociale. Ampissima è infatti la distanza tra il livello di dibattito europeo sul tema e quello italiano, ove ormai da tempo la Corte costituzionale italiana parla di “nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici”, di un “canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato” (sentenza n. 131 cit.). Tuttavia, anche a livello dell’Unione sembra apprezzarsi un progressivo cambio di prospettiva, con una maggiore attenzione per l’economia sociale che si traduce anche nella raccomandazione di una più forte posizione di questa nel dialogo politico e nella cooperazione con le autorità pubbliche (punto 10) e nella puntuale menzione – non scontata – del *principio di solidarietà*<sup>143</sup> (punto 15), richiamato espressamente come principio a cui gli Stati membri dovrebbero ispirarsi nella predisposizione di regime giuridici per l’organizzazione di determinati servizi di interesse generale.

### 4.3. Una spinta e una frenata dall’Unione europea

In definitiva, si potrebbe affermare che dall’Unione deriva una forte *spinta* verso la promozione di modelli di democrazia partecipativa, in linea con quanto già da tempo sperimentato a livello nazionale anche in ambito locale, nella direzione quindi di un’ampia partecipazione della società civile all’elaborazione delle politiche pubbliche. Allo stesso tempo, tuttavia, il diritto dell’Unione sembra determinare anche una *frenata* nella direzione della promozione dell’amministrazione condivisa. Un modello quasi “sconosciuto” a quel livello, dove ancora i rapporti pubblico-privato nell’ambito dell’attività amministrativa rimangono nettamente ancorati ad un paradigma concorrenziale e ad una impostazione sinallagmatica – e non collaborativa – di quei rapporti.

---

<sup>143</sup> È ampio il dibattito in dottrina circa lo “spazio” del principio di solidarietà all’interno del diritto dell’Unione europea. Per una ricostruzione si v., *ex multis*, si veda, T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell’Unione europea: prospettive e problematiche*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017 p. 667 ss; G. BULTLER, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union’s internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 3, 2018, p. 310 ss. Si ricordi peraltro che la Corte di giustizia, con sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio* qualifica la solidarietà come “principio fondamentale del diritto dell’Unione” (punto 147).

Non potrà quindi certamente dirsi che l'istituto della co-programmazione, inteso almeno come *procedimento amministrativo*, trovi un pieno fondamento nel diritto dell'Unione europea. Al massimo, si può affermare che è un modello da essa “tollerato”, con riferimento ad alcuni specifici ambiti di attività (quelli oggi ben individuati dall'art. 5 CTS). Anche se, come ha ricordato la Corte costituzionale italiana, non c'è alcuna incompatibilità tra diritto UE e la nuova disciplina dell'amministrazione condivisa prevista nel CTS<sup>144</sup>, in quanto “è lo stesso diritto dell'Unione che mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà”. Si potrebbe quindi dire che l'amministrazione condivisa è espressione di una *tradizione culturale* del nostro Paese, e in quanto tale rispettata dall'Unione.

La co-programmazione intesa invece come modello di *partecipazione politica* alla definizione degli obiettivi programmatici degli “esecutivi” territoriali può senz'altro trovare, nei diversi e sperimentati modelli di partecipazione a livello europeo, un sicuro e solido ancoraggio. Non solo, infatti, sono assai frequenti a livello dell'Unione europea le occasioni partecipative della società civile nelle procedure di elaborazione delle politiche della Commissione, ma sono ormai anche incoraggiati dall'Unione stessa meccanismi di consultazione e di dialogo politico tra i soggetti dell'economia sociale e le autorità pubbliche, rendendo così l'istituto italiano della co-programmazione uno strumento non così distante da quelli praticati e promossi a livello euro-unitario.

## 5. Considerazioni conclusive

Ogni prospettiva che è stata adottata nel presente lavoro è in grado di restituire delle interessanti conclusioni, che aiutano a tracciare una comune linea di sviluppo dell'istituto codicistico esaminato.

---

<sup>144</sup> Può essere opportuno a questo proposito fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che, in talune decisioni proprio riferite all'Italia, ha assegnato precipua rilevanza al principio di solidarietà, giungendo a ritenere prevalente tale principio (per la valenza assegnata dalla Carta costituzionale) rispetto a quello di concorrenza. Si fa riferimento soprattutto a Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, *CASTA e a.*, e a Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a.*, che, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale italiana nella citata sent. 131/2020, “tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà”. In particolare, nella sentenza *Spezzino*, la Corte di giustizia giunge ad affermare “gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che, come quella in discussione nel procedimento principale, prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla *finalità sociale* e al perseguimento degli *obiettivi di solidarietà* ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata”. In altre parole, quindi, l'attribuzione di tale servizio al volontariato non solo si presta ad assicurare un equilibrio di bilancio, ma è pure compatibile con i principi di solidarietà e di sussidiarietà (nella sua dimensione orizzontale). Per un'efficace rassegna del dibattito giurisprudenziale sul tema, si v. A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 1, 2019.

Muovendo dalle conclusioni che si possono trarre dall'esame condotto secondo la *prospettiva teorica*, un aspetto di grande rilievo che emerge da quell'analisi – confermato come si è visto anche dall'analisi pratica – è quello del rapporto della co-programmazione con gli altri istituti programmatori locali previsti dalla normativa nazionale e regionale. Un rapporto che, come abbiamo cercato di dimostrare, potrebbe essere precisato, nell'assenza di univoche indicazioni nel CTS e nelle leggi regionali, proprio dai regolamenti comunali. Il richiamo dell'art. 55 del CTS alla “autonomia regolamentare” dei Comuni può infatti costituire la via per realizzare un solido *corpus* normativo e amministrativo della disciplina della partecipazione degli enti del Terzo settore alla vita pubblica locale, e questo sia in chiave di “sussidiarietà decisionale” – nell'elaborazione delle politiche pubbliche, in una logica di democrazia partecipativa – sia di “sussidiarietà azionale” – in una logica di amministrazione condivisa – <sup>145</sup>, chiarendo le modalità di coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle scelte strategiche dell'ente locale territoriale e in tutte le fasi di programmazione previste dalla normativa. Le PP.AA. e gli ETS dovrebbero quindi rendersi conto, come affermato da Gori<sup>146</sup>, che la valorizzazione dell'amministrazione condivisa è la “cartina di tornasole di una *trasformazione* dell'amministrazione, in grado di propagarsi sino a lambire tratti essenziali della forma di stato, disegnando un nuovo scenario di *democrazia*”, e che soprattutto realizza “una diversa dislocazione del potere politico” e una “trasformazione della partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche, al di là delle forme più consolidate”. È in questo quadro di *dislocazione del potere politico* e al contempo di *trasformazione dell'amministrazione* che va ad inserirsi l'istituto codicistico, invitando tutti i soggetti pubblici a riorganizzare le proprie funzioni programmatiche alla luce di questo nuovo, mutato, contesto. Tutto ciò realizza una trasformazione della stessa democrazia a livello locale: l'aver esperito forme di amministrazione condivisa diventa un fattore di legittimazione ulteriore della decisione politica assunta a quel livello. Il procedimento amministrativo registra così un processo collaborativo virtuoso che non può non riverberarsi positivamente – accrescendone la democraticità – sul sistema di governo locale.

Quanto alle conclusioni dell'indagine effettuata secondo una *prospettiva pratica*, una delle grandi sfide che emerge è sicuramente quella del recepimento dei principi sull'amministrazione condivisa nell'ambito dell'autonomia regolamentare degli enti locali. Tale recepimento contribuirebbe, a nostro parere, a indirizzare gli enti locali in almeno due, importanti, direzioni. La prima, è quella di configurare la co-programmazione non solo come un procedimento, ma come un vero e proprio *sistema* per lo svolgimento dell'attività programmatica, valorizzandone quindi la natura *circolare*. È un punto messo in evidenza dalle

---

<sup>145</sup> Sono espressioni di L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, Il Mulino, Bologna, 2015, che mette in evidenza una “sussidiarietà decisionale”, che consiste nella partecipazione della società di intervenire sulle decisioni dei pubblici poteri, ed una “sussidiarietà azionale”, che vede invece la società civile coinvolta nell'azione amministrativa.

<sup>146</sup> L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 345.

citare *Linee guida* sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (DM 71/2021), seppure solo con riferimento alla *co-progettazione*<sup>147</sup>. Inoltre, la seconda direzione è quella di un progressivo superamento di quel difetto di riconoscimento da parte delle istituzioni della capacità del Terzo settore di contribuire a orientare le scelte politiche (ovviamente negli specifici campi di applicazione). Per molto tempo è rimasta ben salda nelle pubbliche amministrazioni la visione del Terzo settore come mero erogatore di servizi. Questa visione, dovuta ad una rappresentazione se non distorta quanto meno non adeguata del Terzo settore, ha generato uno scarso coinvolgimento di quest'ultimo nei luoghi deputati al dialogo e al confronto politico. La co-programmazione invita a ripensare questa visione: gli ETS non possono più essere considerati meri erogatori di servizi, ma sono soggetti che partecipano a pieno a titolo alla programmazione, collaborando insieme ai soggetti pubblici nella “individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”. Nel mondo della società solidale, infatti, la partecipazione *democratica* è ancora molto viva. E gli enti locali difficilmente potranno ignorarlo.

Interessanti conclusioni emergono anche dalla *prospettiva evolutiva*. Alla luce di quanto detto sopra, si potrebbe dire che la co-programmazione abbia un fondamento robusto nel diritto dell'Unione europea. Una tale affermazione potrebbe essere convincente, anche perché nel caso della co-programmazione (a differenza, invece, della co-progettazione) non c'è alcuna finalità *lato sensu* “di affidamento”, che possa creare problemi di compatibilità con la disciplina europea della concorrenza. Inoltre, come si è detto, la co-programmazione appare molto simile ai modelli di democrazia partecipativa sperimentati a livello UE nell'elaborazione delle politiche della Commissione. Occorre tener presente, tuttavia, che i modelli europei di partecipazione alle attività della Commissione sono aperti in generale a tutta la società civile, e non riservati a una specifica categoria di enti. Solo recentemente, all'interno della Raccomandazione del Consiglio sull'economia sociale, si legge l'invito agli Stati membri a “dare attuazione a meccanismi di consultazione e dialogo tra autorità pubbliche e organizzazioni che rappresentano l'economia sociale”. Raccomandazione che potrebbe sì sembrare una prima, anche se non del tutto esplicita, apertura dell'Unione al modello italiano della co-programmazione, ma che allo stesso tempo rimane troppo generica e ancora esclusivamente riferita al momento politico e non anche a quello propriamente amministrativo. Inoltre, non sembra vi siano ancora le condizioni per affermare che l'Unione europea consenta espressamente una procedura (come quella di co-programmazione) che incide fortemente sull'esercizio dei pubblici poteri ma che è riservata ad una sola categoria di enti (gli enti del Terzo settore),

---

<sup>147</sup> In tale documento, si legge infatti che essa “dovrebbe essere riattivata – nei termini e con le modalità disciplinati da ogni singolo avviso, anche in relazione alla peculiarità dell'oggetto del procedimento – allorquando si manifesti la necessità o, anche, l'opportunità di rivedere o implementare l'assetto raggiunto con la co-progettazione”.

categoria giuridica che – seppure molto vicina, ma non coincidente, a quella di “soggetti dell’economia sociale” oggi accolta nel citato Piano d’azione – il diritto dell’Unione ancora non conosce.

Infine, si potrebbe criticare lo sviluppo di un’Unione orientata nel senso del principio di sussidiarietà orizzontale, inteso esclusivamente nella sua accezione *positiva* descritta sopra. Infatti, a livello di Unione europea, il principio di sussidiarietà orizzontale sarebbe in grado sviluppare le sue potenzialità come “fattore di socializzazione e di democratizzazione” solo a condizione che esso non venga utilizzato “in una prospettiva esclusivamente funzionalistica ed efficientistica”<sup>148</sup>. Nel senso cioè che non venga utilizzato dalle istituzioni europee (e in particolare dalla Commissione) esclusivamente come mezzo per acquisire il contributo di *stakeholders* nell’ambito dell’elaborazione delle politiche (accrescendo così la legittimità o l’apparenza di legittimità dei propri processi decisionali), lasciando poi però al margine gli stessi soggetti quando si tratti di contribuire allo svolgimento di attività di interesse generale.

Si potrebbe dunque dire, in chiusura, che il livello nazionale e quello europeo sono interessati da due *linee di tendenza* che sembrano andare in direzioni opposte. Da un lato, nel nostro Paese, la sfida è quella di superare la concezione degli enti del Terzo settore come meri erogatori di servizi, iniziando a concepirli finalmente come soggetti in grado di contribuire a orientare le scelte politiche, creando - se non istituzionalizzando - apposite sedi di dialogo permanente a ciò dedicate. A livello europeo, invece, la sfida è quella di sviluppare appieno il principio di sussidiarietà orizzontale, anche nella sua dimensione per così dire “negativa”. Non basta il coinvolgimento dei privati nell’elaborazione delle politiche pubbliche, se poi l’attuazione di quelle stesse politiche è condizionata da stringenti regole europee che ancora promuovono e sponsorizzano le usuali logiche concorrenziali e non quelle collaborative.

Due linee di tendenza i cui contrasti meritano senz’altro un tentativo di ricomposizione. Tentativo che può portare il nostro Paese ad imparare dall’Unione ciò che essa ha sperimentato di positivo nell’ambito del coinvolgimento dei cittadini nel momento *politico*, ma che può portare anche l’Unione a imparare qualcosa da una consolidata e positiva tradizione culturale del nostro Paese, aiutandola a valorizzare il contributo collaborativo che il privato sociale può apportare nel momento *amministrativo*. In questo complesso quadro, si crede, si inserisce l’istituto della co-programmazione: tra politica e amministrazione, con un punto di equilibrio ancora tutto da individuare.

---

<sup>148</sup> In questi termini si è espresso P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 374-375.