

**Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa**

*Antonello Scialdone*

*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche*

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.01

Da vari anni l'*operari* dei soggetti istituzionali non è più rigidamente contenuto all'interno di circuiti del tutto auto-riferiti e definiti una volta per sempre. La sfera pubblica si popola con il contributo di diversi attori e per così dire si contamina tramite una composita serie di dispositivi interorganizzativi che riposano sui principi della messa in connessione ma possono parimenti creare aree ibride: nell'incessante esplorazione di profili di *collaborative governance*, emergono con un qualche grado di istituzionalizzazione (non necessariamente corrispondente a forme codificate di regolazione giuridica) prassi e paradigmi che in misura crescente si ispirano alla condivisione di responsabilità e alla co-produzione<sup>1</sup> e co-creazione di politiche/servizi che tengano conto delle espressioni della società civile (Brandsen, Steen e Verschuere, 2018; Scognamiglio *et al.* 2023). Si tratta di un panorama che appare a livello internazionale assai composito, e che, procedendo per approssimazioni successive, esprime una elevata variabilità di sperimentazioni e di esiti.

La situazione italiana, al cui interno le forme organizzate di solidarietà e civismo vantano una storia di notevole consistenza, merita di essere apprezzata, perché si sta registrando ciò che è stato non banalmente qualificato come vera e propria "svolta" impressa all'ambito pubblico da un pronunciamento formale della Consulta. Viene qui in evidenza il complesso articolato di cui agli artt. 55-57 del Codice del Terzo Settore, su cui, al termine di un

---

<sup>1</sup> Questo concetto è ripreso da Boccacin in questo numero monografico.

percorso accidentato<sup>2</sup> di contenziosi e resistenze, sono intervenute in termini definitivi dapprima la sentenza della Corte cost. n. 131/2020 e successivamente le Linee-guida emanate Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con il d.m. n. 72/2021. Le norme in questione, risalenti al d.lgs. n. 3 luglio 2017, n. 117, disciplinano le forme di «coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore» da attuarsi nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione territoriale di interventi e servizi propri delle amministrazioni pubbliche: tra le fattispecie contemplate dal legislatore, che includono anche l'accreditamento, rilevano in particolare la co-programmazione e la co-progettazione (rispettivamente commi 2 e 3, art. 55), intendendosi come finalità della prima l'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse, mentre alla seconda è assegnato l'obiettivo di definire e realizzare specifici progetti nel campo di interventi/servizi connessi ai bisogni prima evidenziati.

Sebbene subito dopo l'emanazione del Codice una parte della dottrina abbia ritenuto di dover derubricare il ruolo del terzo settore ad una funzione consultiva più che co-decisoria (Gili, 2018; Tiberii, 2019), ad altri osservatori è parsa evidente la portata innovativa delle scelte del legislatore, che si innestava in una significativa tradizione di *favor* riconosciuto da tempo al mondo non profit nell'ambito delle politiche di assistenza (si pensi al disegno strategico della legge 8 novembre 2000, n. 328 e agli spazi collegati alla programmazione sociale territoriale<sup>3</sup>), procedendo però a irrobustirla e ad ampliarne lo spettro di intervento, non più limitato alla sfera delle misure di welfare. I dispositivi in esame rappresentano piuttosto una cornice regolatoria sistemica che tende a generalizzare la pertinenza del *pattern* dell'amministrazione condivisa nella sfera più estesa delle attività di interesse generale, rispetto alla cui realizzazione – attesta autorevolmente la Sentenza della Consulta – agli enti del terzo settore va riconosciuta una «specifica attitudine».

Il summenzionato giudizio di legittimità costituzionale contiene sul punto elementi espliciti di enorme rilievo. Il canale che si configura nel rapporto tra pubblico e privato

---

<sup>2</sup> Nonché tortuoso: cfr. Gori (2020b).

<sup>3</sup> A cui si richiama non casualmente il contributo di Polizzi e Castelli qui pubblicato.

sociale, strutturalmente alternativo a quello del profitto e del mercato, riposa sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse per «elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». È importante sottolineare che qui non viene chiamato in causa un astratto principio di derivazione schiettamente politico-ideologica, bensì un profilo connaturato al terzo settore, «sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e [...] quindi 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»: il che si tradurrebbe in un risparmio di risorse per le amministrazioni, ed attendibilmente anche in una più elevata qualità dei servizi.

Si può pertanto dire che vi sono alcuni precisi requisiti di natura tecnico-organizzativa (prossimità al bisogno inevaso, provvista/scambio di dati ed informazioni, abbattimento dei costi, impatto positivo sulle prestazioni istituzionali) tra i fattori che inducono a porre attenzione strategica al coinvolgimento attivo di queste organizzazioni nei procedimenti delle pubbliche amministrazioni. Piuttosto che circoscrivere il contesto dei rapporti tra pubblico e terzo settore al solo ambito del welfare locale (che certo resta storicamente *locus naturalis* della collaborazione, ancorché non immune da diverse criticità: cfr. Rossi e Colombo, 2019; Fazzi, 2021), sarebbe utile richiamare la consonanza di orientamenti e contenuti tra la disciplina italiana e gli assunti che in sede scientifica ed operativa sorreggono le pratiche di *collaborative governance* e l'enfasi internazionale sui temi dell'innovazione sociale. E nei rapporti tra i due mondi della PA e del terzo settore, indirizzati in una dinamica collaborativa del tutto coerente con il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale<sup>4</sup>, sarebbe addirittura auspicabile interpretare le formule della co-programmazione come “modulo relazionale ordinario”, che può generare «risultati innovativi [...] nella misura in cui ciascuno dei soggetti si attiva ed apporta risorse» (Gori 2020): non un meccanismo a somma zero, ma una relazione potenzialmente *win-win*.

Ha insistito in tal senso anche il d.m. n. 72/21, riferendosi ad un «arricchimento della

---

<sup>4</sup> Come rimarcato da Vimercati in questo numero monografico.

lettura dei bisogni anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando in fase attuativa la (..) costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive».

Ancora prima delle Linee-guida appena citate, un'inattesa sponda sulla valorizzazione di tale relazione era giunta da un documento di programmazione di portata capitale (non fosse altro che per il volume delle risorse movimentate ed il potenziale impatto sugli scenari dell'economia e della società italiane nel post-pandemia<sup>5</sup>). Ci si riferisce qui alla cornice rappresentata da NextGenerationEU e specificamente dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottato dal Governo italiano. Nel PNRR hanno avuto un risalto apprezzabile gli istituti relativi al modello della cosiddetta amministrazione condivisa discendente dal Codice del Terzo Settore: i richiami testuali si colgono nell'auspicio -trasversale a tutte le misure della Missione 5 Inclusione e coesione- ad una «pianificazione in coprogettazione di servizi» finalizzata ad una lettura più penetrante dei bisogni sociali ed utile ad un «reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore» (p. 203), ma anche con riferimento alla predisposizione di programmi partecipati di rigenerazione urbana<sup>6</sup> (pp. 216-217), che – anche con il concorso di organizzazioni nonprofit – trasformino «territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi». Il richiamo a tali ambiti di messa in valore della *civicness* non era scontato in una cornice programmatica che -come si ricorderà- è stata messa a punto sotto il segno di una decisa torsione tecnocratica, comprimendo lo spazio della partecipazione.

Circa l'attuazione più recente di tali disposizioni, pare opportuno riferire che ci si trova necessariamente ancora in una fase di sperimentazioni, in cui – per quanto concerne l'ambito pubblico – appare in primis esposto il circuito delle amministrazioni territoriali<sup>7</sup>.

Premettendo che le non numerose iniziative documentate in letteratura prima ancora dell'intervento della Consulta si riferivano tutte ad ambiti settentrionali, va puntualizzato

---

<sup>5</sup> In verità vi sono numerose fonti che hanno dato conto della rilevanza degli sforzi del terzo settore nel fronteggiamento della drammatica emergenza COVID del nostro Paese. Per un richiamo esplicito alle ragioni dell'amministrazione condivisa si veda Giglioni, 2021.

<sup>6</sup> Su cui insiste l'analisi di Ombuen che chiude il numero monografico.

<sup>7</sup> Non casualmente, anche dal punto di vista delle rappresentanze del terzo settore insistono su pertinenza e specificità della dimensione territoriale tanto il contributo di Rossi che il saggio di Busso, Reggiardo e Scarrone in questo numero.

che già da qualche tempo ANCI ha avviato un'attività di ricognizione di casi e produzione di sussidi ed indirizzi (Gallo, 2020; Mondin e Simonetta, 2021), da cui si desume una situazione di consistente eterogeneità e diffusione diseguale, con alcune aree interessate da slanci pionieristici – Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna – ed il Sud complessivamente in affanno (malgrado il ricorso a prassi di co-progettazione risulti documentato anche per progetti/servizi di accoglienza migranti, ben presenti anche su quel territorio): dalle informazioni accessibili non è neppure chiaro se recenti esperienze di collaborazione solidale indotta dall'emergenza pandemica a Napoli e Palermo (Terranova, 2022), sebbene coerenti con le logiche dell'amministrazione condivisa, abbiano effettivamente poggiato sulla messa in opera della normativa in esame<sup>8</sup>.

Inoltre, dopo le *Linee-guida* emanate da MLPS nel corso del 2021, in alcuni contesti delle autonomie locali ci si inizia ad interrogare (Bongini *et al.*, 2021) sull'intreccio tra gli strumenti ordinari del ciclo della programmazione (Pianificazione strategica, DUP, Programmazione esecutiva, sistema dei controlli...) e gli istituti più recenti.

Sempre con riferimento allo spazio delle amministrazioni territoriali nell'implementazione di questa riforma, va richiamato lo spazio della regolazione di competenza regionale, che già prima della sentenza della Consulta sembrava aver condizionato alcuni significativi risultati della collaborazione tra i due poli in esame (Pellizzari, 2019). Va qui citato almeno il caso del primo intervento di un legislatore regionale, richiamando sinteticamente la legge regionale 22 luglio 2020, n. 65 della regione Toscana che ha inteso puntualizzare e rinforzare le modalità di attuazione delle norme nazionali (Gori e Monceri, 2021). Qui, in coerenza con l'auspicata generalizzazione degli istituti, mette conto citare sinteticamente almeno il fatto che l'art. 9 c. 1, a segnalare l'ordinarietà dell'utilizzo della co-programmazione, prescrive addirittura l'obbligo di motivare ciò che ne impedisce l'attivazione per quelle amministrazioni che non vi faranno ricorso. In tal senso si conferma che la non applicazione di tale strumento dovrà considerarsi residuale, in quanto subordinata al riscontro formale sulle ragioni ostative al suo utilizzo

---

<sup>8</sup> Alla stessa sede di rappresentanza degli enti locali e alla medesima logica di accompagnamento nell'attuazione della riforma, peraltro, fa riferimento un'iniziativa di aggiornamento dei quadri degli EE.LL. affidata dalla D.G. Terzo settore del Ministero del Lavoro, iniziata nel 2021 e da poco completata.

(Sanchini, 2021)<sup>9</sup>.

Di qui in avanti, dunque, si apre uno spettro amplissimo di iniziative che nell'intero territorio nazionale potranno e dovranno essere messe in campo in ottemperanza a tali disposizioni, ma soprattutto nella convinzione del perseguimento di un interesse generale. Vi sono metodiche da condividere ed esperienze utili per agevolare tanto forme di partecipazione alle scelte istituzionali quanto un'assunzione di responsabilità allargata<sup>10</sup>, ma in compenso non sono pochi gli elementi che rendono complicata l'immediata generalizzazione<sup>11</sup> di tali prassi; né appare piccola la distanza che rispetto alla meta misura la situazione attuale di P.A. e Terzo settore, anche rispetto alle *competenze tecniche* assolutamente necessarie per entrambi i contesti interessati<sup>12</sup>. Ma naturalmente la difficoltà del compito, che – come notato da autorevole dottrina (Rossi 2020) – richiederà anche accorti esercizi di monitoraggio e controllo<sup>13</sup>, non toglie nulla alla necessità della sua attuazione materiale.

## **Bibliografia**

Bongini A., Di Rago P.I., Semeraro S., Zandrini U. (2021). La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali.

---

<sup>9</sup> Una scelta analoga è stata successivamente fatta anche in Umbria, laddove la l.r. 6 marzo 2023, n. 2 contempla l'ordinarietà del ricorso alle prassi di amministrazione condivisa e a tal fine dispone misure di sostegno e dispositivi di valutazione di impatto. Con la l.r. 13 aprile 2023, n. 3, promulgata ad aprile e recante *Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, invece, la Regione Emilia-Romagna, pur ampliando lo spettro di intervento del regolatore, si è tra le altre cose premurata di attestare come i rapporti di collaborazione in questione «garantiscono il riconoscimento della centralità delle comunità locali» (art. 14 comma 1), a riprova della rilevanza della dimensione territoriale.

<sup>10</sup> Utili riferimenti sono contenuti nel saggio di Selloni in questo numero.

<sup>11</sup> Come si evince anche da una rassegna di casi appena pubblicata (Fazzi, 2023), che cita le linee di tensione relative alla più o meno flessibile applicazione delle norme e alla diversa rappresentazione dei ruoli.

<sup>12</sup> Discende da quanto finora scritto l'auspicio con cui si chiude questa breve introduzione: possano le suggestioni e gli orientamenti della comunità scientifica testimoniati in questo numero monografico sostenere uno sforzo di maggior riflessività e consapevolezza quanto mai necessario per le sfide poste in capo ad amministrazioni pubbliche e organizzazioni del terzo settore.

<sup>13</sup> In verità con il d.m. 7 ottobre 2022, n. 169, è stata prevista la costituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'*Osservatorio nazionale sull'amministrazione condivisa*, composto in forma paritetica da rappresentanze delle amministrazioni territoriali e delle organizzazioni del terzo settore, ma al momento non si dispone di notizie circa l'effettiva composizione dell'organismo e la reale operatività.

*Impresa Sociale*, 2: 49. DOI: 10.7425/IS.2021.02.06.

Brandsen T., Steen T., Verschuere B. (2018). *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Service*. New York, Routledge. DOI: 10.4324/9781315204956.

Fazzi L. (2021). Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale. *Impresa Sociale*, 3: 30. DOI: 10.7425/IS.2021.03.03.

Fazzi L., a cura di (2023). *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*. Trento: EURICSE. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://euricse.eu/wp-content/uploads/2023/03/1%5E-Rapporto-Fazzi-editato-1.pdf> (28/06/2023).

Gallo L. (2020). Esperienze e prassi operative nel rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. In Fici A., Gallo L., Giglioni F. (a cura di), *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*. Quaderni di Terzjus. Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, 1. Napoli: Editoriale Scientifica.

Giglioni F. (2021), L'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia. *Italian Papers on Federalism*, 2: 69. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/11/IPOF-2-21\\_Giglioni.pdf](https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/11/IPOF-2-21_Giglioni.pdf) (28/06/2023).

Gili L. (2018). Il Codice del terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A. Urbanistica e appalti, 1: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/articolo-relazione%20Gili%20rapporti%20con%20PA.pdf> (28/06/2023).

Gori L. (2020a). Gli effetti giuridici “a lungo raggio” della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. *Impresa Sociale*, 3: 89. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/gli-effetti-della-sentenza-131-della-corte-costituzionale> (28/06/2023).

Gori L. (2020). La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A. *Federalismi.it*, 14: 179. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=43410&dpath=document&dfile=12052020212907.pdf> (28/06/2023).

Gori L., Monceri F. (2021). *Legge regionale toscana n. 65/2020. Commento*. Firenze:

Cesvot.

- Mondin N., Simonetta M. (2021). Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità. Milano: AnciLab. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.ancilab.it/wp-content/uploads/Ebook\\_FAMI\\_03-reti-locali-web.pdf](https://www.ancilab.it/wp-content/uploads/Ebook_FAMI_03-reti-locali-web.pdf) (26/06/2023).
- Pellizzari S. (2019), La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo Settore. In Pellizzari S., Magliari A., a cura di, *Pubblica amministrazione e terzo settore*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Rossi E. (2020). Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3: 49. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/07-Rossi-FQC-3-20.pdf> (23/06/2023).
- Rossi P., Colombo M. (2019). Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale. *Stato e Mercato*, 117, 3: 411. DOI: 10.1425/95909.
- Sanchini F. (2021). Il ruolo della legge regionale nella definizione dei rapporti p.a. - enti del Terzo settore. La "primogenitura" della Regione Toscana con la l. 22 luglio 2020, n. 65. *Osservatoriosullefonti.it*, 14, 1: 201. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-1-2021/1617-il-ruolo-della-legge-regionale-nella-definizione-dei-rapporti-p-a-enti-del-terzo-settore-la-primogenitura-della-regione-toscana-con-la-l-22-luglio-2020-n-65/file> (28/06/2023).
- Scognamiglio F., Sancino A., Caló F., Jacklin-Jarvis C., Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public administration*, 101, 1: 53. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/padm.12875> (28/06/2023).
- Terranova N. (2022). La responsabilità nella nuova era dell'emergenza. *welforum.it*, 15 febbraio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.welforum.it/il-punto>



*Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* - <http://www.rtsa.eu> - ISSN 0391-190X ISSNe 1972-4942  
/amministrazione-condivisa-il-momento-delle-pratiche/la-responsabilita-nella-nuova-era-dellemergenza (28/06/2023).

Tiberii M. (2019). Il ruolo degli enti no profit nell'attività pubblica di programmazione e progettazione. *amministrativ@mente*, 4: 84. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2020/gennaio/il-ruolo-degli-enti-no-profit.pdf> (28/06/2023).