

CAPITOLO PRIMO

LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI

SOMMARIO: 1. Il problema dei rapporti tra il Terzo settore e le autonomie locali. – 2. Il nuovo codice del Terzo settore e i rapporti con le autonomie locali. – 3. L'incidenza delle norme del nuovo codice sui diversi tipi di relazioni tra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni. Opportunità di un approfondimento dell'indagine sui rapporti con le autonomie locali.

1. Il problema dei rapporti tra il Terzo settore e le autonomie locali

Quello dei rapporti tra il c.d. Terzo settore¹ e le autonomie locali è un tema che, nonostante i non infrequenti accenni ad esso che si rinvergono

¹Una definizione giuridica di Terzo settore si rinviene, per la prima volta, nel nostro ordinamento, solo nella legge n. 106 del 2016 e nel d.lgs. n. 117 del 2017. Ciò non significa che, in precedenza, mancasse, nell'ordinamento stesso, una disciplina del fenomeno, né che il concetto non fosse stato oggetto di elaborazione da parte della dottrina, non solo giuridica. È, in effetti, ormai risalente il rilievo che il Terzo settore, pur costituendo un fenomeno originato «dall'autonomo organizzarsi ed addensarsi del tessuto sociale», «ha ben presto assunto un rilievo tale da non poter più rimanere confinato nell'area dell'«irrelevante» per l'ordinamento giuridico»: così, A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA-E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 69-70. Sulla natura «pre-giuridica ed essenzialmente descrittiva» che la nozione di Terzo settore presentava prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, v. G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, 25 ss., la quale osserva che l'espressione compariva in alcuni atti normativi, sottolineando, tuttavia, come la mancanza di una definizione di carattere generale e di una legislazione organica creasse una situazione di incertezza che rendeva necessario un intervento del legislatore volto a fare chiarezza nella materia. Rileva che la riforma del 2017 «dà con-

nelle trattazioni dedicate all'argomento, non sembra essere stato ancora compiutamente esplorato. La dottrina non ha, in effetti, mancato di rilevare l'esigenza di «ragionare sull'interazione fra la promozione dell'«autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono ... a perseguire il bene comune» ... e il pluralismo territoriale»². Ma l'attenzione degli studiosi si è prevalentemente concentrata sul problema del riparto della potestà legislativa in materia tra lo Stato e le Regioni³, mentre minore interesse sembra avere suscitato, finora, il profilo concernente le relazioni con i minori enti territoriali⁴.

sistenza giuridica alle nozioni, sinora solo proprie delle scienze economiche, di «Terzo settore» e di «Ente del Terzo settore» P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, 156. Sui problemi che pone la definizione giuridica del Terzo settore e che, almeno in parte, permangono anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice, v. anche L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 4 ss.; S. BENVENUTI-S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il «nuovo» Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017, 6 ss.; S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004, 1 ss. In generale, sulla disciplina giuridica del Terzo settore, v. P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018.

² Così, G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Non profit*, 3/2017, 71. Sottolinea le difficoltà che la regolamentazione della materia dei rapporti fra Terzo settore e pubblica amministrazione può incontrare a causa del «forte intreccio fra principio di sussidiarietà orizzontale e verticale», nonché del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 3/2014, 157. V. anche F. DAL CANTO, *Il volontariato nell'epoca delle autonomie*, in *Areté*, 3/2009, 116-117.

³ Sulla legislazione regionale in materia e sui suoi rapporti con la potestà legislativa statale, v., in generale, G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze*, cit., 69 ss.; L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 26 ss.; F. DAL CANTO, *Il volontariato nell'epoca delle autonomie*, cit., 117 ss.; G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., 59 ss.; A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato (trama e ordito di un «vestito di Arlecchino»)*, in L. BRUSCUGLIA-E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, 93 ss.; A. FOSSATI, *Limiti e contenuti della legislazione regionale*, in A. MATTIONI-E. CODINI-A. COLOMBO-A. FOSSATI (a cura di), *Le leggi della solidarietà. Commento coordinato delle leggi sul volontariato e sulle cooperative sociali*, Milano, 1993, 45 ss. Sottolineano come il riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni condizioni la configurazione della legislazione italiana in materia di organizzazioni *nonprofit* M. CARTABIA-F. RIGANO, *L'ordinamento giuridico e fiscale*, in G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Bologna, 1996, 112-113. Anche la Corte costituzionale, del resto, ha avuto occasione di occuparsi del tema soprattutto in relazione a controversie inerenti alla definizione dei rispettivi ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni. Proprio da un ricorso in via principale proposto dalle Re-

Il tema appare, in realtà, di indubbio interesse, non solo perché, di fatto, proprio gli enti territoriali minori, e specialmente il Comune, rappresentano i principali interlocutori delle organizzazioni del Terzo settore, quando, come in molti casi avviene, esse svolgono la loro attività a livello locale e nell'ambito di materie rientranti nella competenza dei medesimi enti⁵, ma anche per il contributo che, su un piano più generale, il suo approfondimento può recare al chiarimento dei rapporti che intercorrono tra il principio del pluralismo sociale, di cui è espressione il Terzo settore, e quello dell'autonomia territoriale⁶. Al tempo stesso, tuttavia, la trattazione dell'argomento

gioni Lombardia e Veneto ha tratto origine, fra l'altro, l'unica sentenza finora pronunciata dalla Corte sul nuovo codice del Terzo settore: cfr. Corte cost., 12 ottobre 2018, n. 185, in *Giur. cost.*, 2018, 2051, con nota di E. ROSSI, *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*; nonché in *Regioni*, 2019, 197, con note di L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del 2018*, e di S. DE GÖTZEN, *Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore*.

⁴Non mancano, peraltro, alcuni contributi, per la verità abbastanza risalenti, aventi per oggetto specifico i rapporti tra gli enti territoriali minori e figure soggettive riconducibili al c.d. Terzo settore: v. P. DE CARLI, *Autonomie locali e società civile*, in *I rapporti fra cittadini e istituzioni*, Milano, 1992, 77 ss., ora in ID., *Lezioni ed argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1995, 297 ss.; E. CODINI, *Le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali nell'ordinamento dei comuni*, in A. MATTIONI-E. CODINI-A. COLOMBO-A. FOSSATI (a cura di), *Le leggi della solidarietà*, cit., 65 ss.; E. FERRARI, *Sussidiarietà e ruolo delle associazioni di volontariato*, in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Rimini, 1997, 267 ss.; G. SANVITI, *Organizzazioni non profit e servizi pubblici locali*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994, 209 ss. Più di recente, per un'analisi delle diverse forme di riconoscimento della funzione e del valore del volontariato riscontrabili nell'ambito degli ordinamenti dei Comuni, v. G. GROPPPO, *Il volontariato all'interno della riforma del Terzo settore*, in *Non profit*, 3/2014, 56 ss.

⁵Con riferimento alla disciplina contenuta nel recente codice del Terzo settore, cfr., per esempio, in tal senso, F. PIZZOLATO, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *Jus-Online*, 2/2018, 58-59, il quale, pur rilevando che «gli enti locali non ricevono dal codice una esplicita attenzione che ne faccia immediatamente risaltare la centralità», osserva che «la riforma appresta strumenti di cui *naturaliter* possono avvalersi *in primis* proprio gli enti locali», condividendo, sul punto, il giudizio, formulato da E. POLIZZI-T. VITALE, *Riforma del Terzo settore: verso quale approdo?*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2017, 111, secondo il quale «la partita dell'attuazione della riforma si gioca soprattutto nei territori, coinvolgendo i Comuni *in primis*». Con particolare riguardo al volontariato, sottolinea come l'ente locale, e, in particolare, il Comune, sia «il primo interlocutore di una organizzazione di volontariato che voglia correttamente operare sul territorio» G. GROPPPO, *Il volontariato*, cit., 56.

⁶I rapporti intercorrenti tra il principio pluralistico e quello dell'autonomia territoriale

non appare semplice proprio per la complessità della relazione esistente tra i principi in questione, i quali, se, da un lato, presentano sicuri elementi di convergenza⁷, per altri aspetti, si pongono, invece, in un rapporto di reciproca distinzione e, in qualche modo, anche di contrapposizione⁸. Il concorso dell'autonoma iniziativa delle formazioni sociali private alla cura degli interessi generali rappresenta, in effetti, la condizione essenziale dell'autonomia degli enti territoriali, concepita come espressione dell'autogoverno e dell'autoamministrazione delle rispettive comunità⁹, ma presuppone, al tempo

sono, come è noto, comunemente posti in rilievo dalla dottrina: v., al riguardo, in particolare, le considerazioni di F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015.

⁷ Sottolinea il «rapporto tra l'autonomia privata intesa in senso sociale e l'autonomia pubblica in senso istituzionale» G. BERTI, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, sub art. 5, 288. Non mancano, del resto, anche di recente, tentativi di ricostruire un concetto giuridico unitario dell'autonomia, comprensivo sia dell'autonomia territoriale, sia dell'autonomia dei privati e delle formazioni sociali: v. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, spec. 1 ss., 245 ss.; nonché G. ALLEGRI, *Autonomie sociali e territoriali*, in *Diritto on line*, 2017.

⁸ È comune, a questo proposito, in dottrina, il rilievo che le autonomie locali alle quali si riferisce l'art. 5 Cost. rappresentano un fenomeno nettamente distinto dal pluralismo sociale riconosciuto e tutelato dall'art. 2, ancorché il medesimo art. 5, nell'affermare che la Repubblica «riconosce e promuove» dette autonomie, ne ammetta, implicitamente, la «naturalità», e anche nell'ipotesi ottimale che la legislazione, adeguandosi al precetto costituzionale, le renda «il più possibile vicine all'ideale dell'autogoverno delle comunità locali»: cfr., in questo senso, U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Milano, 1980, 73, il quale sottolinea come le autonomie locali si differenzino radicalmente dalle espressioni del pluralismo sociale «a causa di innumerevoli e inevitabili problemi di eteronormazione e della stessa diversa dinamica del fenomeno dell'ente pubblico locale rispetto a quello delle comunità locali». Nello stesso senso, P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, 1987, 35.

⁹ È questa, come è noto, la concezione dell'autonomia locale proposta da G. BERTI, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., sub art. 5, 288, secondo la quale «al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni». In questa prospettiva, «l'affermazione della autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico». L'autore sottolinea, al riguardo, come la connessione tra decentramento e libertà come partecipazione sociale e individuale sia già evidente in Tocqueville e in Cattaneo e si colga, altresì, tra i teorici del *pouvoir municipal*.

stesso, la garanzia di una sfera di libertà dei privati che trascende i confini delle singole collettività territoriali e si pone quale limite nei confronti dei loro enti esponenziali, come dello stesso Stato¹⁰.

La medesima tensione si coglie, del resto, e per le medesime ragioni, nel rapporto tra i due profili, verticale e orizzontale, del principio di sussidiarietà, ora, come è noto, espressamente affermati dall'art. 118 Cost., e condiziona le ricostruzioni che del principio stesso vengono offerte dalla dottrina. Da un lato, in effetti, tra i due profili è possibile cogliere una connessione, in quanto entrambi costituiscono espressione di una medesima «decisione di preferenza in favore del livello più vicino agli interessati»¹¹, tanto da poter essere anche considerati, da questo punto di vista, come un solo principio¹². Per altro verso, tuttavia, altrettanto evidenti risultano le differenze tra gli ambiti di applicazione dei due profili, l'uno concernente la ripartizione delle competenze tra entità strutturalmente omogenee, in quanto tutte costituite da enti pubblici di carattere territoriale, l'altro le relazioni tra entità eterogenee, quali sono la sfera pubblica, complessivamente considerata, e quella della cosiddetta società civile¹³, dalle quali discende

¹⁰In questo senso, osserva G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze*, cit., 71, che «ci si deve chiedere se l'intervento promozionale del legislatore delegato (statale) non porti in sé il rischio di una obliterazione delle ragioni – e di uno svilimento delle attribuzioni – delle autonomie territoriali». Cfr., altresì, U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale*, cit., 73, laddove rileva «l'assoluta erroneità delle tesi che vorrebbero ricondurre e annullare il pluralismo sociale nella dimensione delle autonomie territoriali locali».

¹¹Così, A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008, 31. In questa prospettiva, con riferimento alle relazioni tra l'attività di volontariato e il principio di sussidiarietà, specialmente nel suo profilo verticale, osservava, in effetti, E. FERRARI, *Sussidiarietà e ruolo delle associazioni di volontariato*, cit., 268, che, «come l'attività di volontariato risulta essere manifestazione immediata della solidarietà che è propria del "cittadino", così il principio di sussidiarietà vuole ispirare un'organizzazione pubblica che si orienti essenzialmente al "cittadino"». Sottolinea «la sinergia tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale e l'effetto moltiplicatore della seconda da parte della prima» anche E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, in *Amministrazione in cammino*, 2018, 1 ss.

¹²Cfr., in tal senso, A. SIMONCINI, *Il terzo settore*, cit., 97, ad avviso del quale, pertanto, la corrente distinzione tra sussidiarietà orizzontale e verticale «ha valore meramente descrittivo, ma non strutturale, essendo nei due casi diverso non il paradigma del principio, ma il soggetto sussidiato».

¹³In tal senso, A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, cit., 38-39; non-

l'irriducibilità dell'uno all'altro¹⁴ e la concreta possibilità dell'insorgere di conflitti tra gli stessi¹⁵.

2. Il nuovo codice del Terzo settore e i rapporti con le autonomie locali

Il recente riordino della disciplina del Terzo settore ad opera del Codice approvato con d.lgs. n. 117 del 2017¹⁶ offre l'occasione per riflettere sull'ar-

ché, analogamente, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 53; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 17 ss.

¹⁴ Come rileva A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. 53, «anche se le due diverse dimensioni della nozione sono fra loro strettamente correlate, non possono però essere considerate come due diverse applicazioni del medesimo principio, poiché sono riferite ad ambiti fra loro molto disomogenei», che «chiamano in causa principi giuridici e profili costituzionali differenti».

¹⁵ V., al riguardo, le considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni*, cit., 5 ss. Osserva, a questo proposito, A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 11-12, che «le istituzioni appartenenti al circuito della rappresentanza politica manifestano la ricorrente tendenza a sottrarre spazio alle autonomie funzionali, quando non a liquidarle».

¹⁶ Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, è stato adottato sulla base della delega conferita al Governo dalla citata legge n. 106 del 2016, in materia di riforma del Terzo settore. La delega è stata attuata solo parzialmente, non avendo, in particolare, il Governo provveduto alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile, che pure rientrava, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), della legge, nell'oggetto della delega stessa. Per un inquadramento generale della disciplina del nuovo codice del Terzo settore, v., tra i già numerosi contributi, M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus-Online*, 3/2018, 28 ss.; P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore*, cit., 155 ss.; G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, 1 ss.; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, cit., 9 ss.; A. FICI, *Introduzione: la riforma come opportunità per il terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 15 ss.; G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore*, cit., 31 ss.; C. BORZAGA, *Opportunità e limiti della riforma del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore*, cit., 57 ss.; E. ROSSI-L. GORI, *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non profit*, 3/2017, 7 ss.; F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, 3/2017, 17 ss.; M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (D.lgs. 3 luglio 2017, n.*

gomento e sulle complesse questioni che ad esso si ricollegano. Ma chi voglia rendersi pienamente conto, sia pure nei limiti consentiti da una trattazione necessariamente sintetica quale quella che si viene svolgendo, del significato e della portata delle relazioni che intercorrono tra i soggetti privati operanti per finalità di interesse generale e le autonomie territoriali non può limitare il suo esame alle disposizioni contenute in tale, sia pure fondamentale, testo normativo.

Da un lato, in effetti, il nuovo codice, nonostante gli obiettivi di completezza e di organicità perseguiti dal legislatore¹⁷, che lo rendono un «testo di sistema»¹⁸, non esaurisce la disciplina del Terzo settore, parti importanti della quale continuano a essere contenute in altri atti normativi¹⁹. Come è stato osservato, diverse figure soggettive espressamente incluse tra gli enti del Ter-

117): *un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 1 ss.; S. BENVENUTI, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 2 ss.; V. BERLINGÒ, *The New Italian Code of the Third Sector: towards a New Model of Welfare*, in *Consulta Online*, 2018, 210 ss.; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al "Codice del Terzo settore": alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 2083 ss.; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 708 ss.; R. BRIGANTI, *La riforma del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 2018, 511 ss. Sulla legge delega n. 106 del 2016, v., in generale, L. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016, 2 ss.; V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus-Online*, 1/2017, 145 ss.; S. BENVENUTI-S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore*, cit., 1 ss.; L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni a "prima lettura" su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contratto e impresa*, 2017, 1253 ss.; ID., *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Oss. dir. civ. comm.*, 2019, 19 ss.

¹⁷ Sottolinea la «pretesa della riforma di ricomprendere in sé tutti gli "enti" del "Terzo settore" ossia tutte le forme cui può dar luogo nel sociale la pratica del dono e del gratuito, della solidarietà e dell'aiuto», P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore*, cit., 159-160. Sull'obiettivo del legislatore di «fornire agli operatori un unico testo normativo di riferimento», v., altresì, F. PACINI, *Per un Codice del Terzo settore. Appunti di tecnica normativa*, in *Non profit*, 3/2014, 11 ss.; ID., *L'impianto del Codice del Terzo settore*, cit., 20; L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 15.

¹⁸ Così, M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo settore*, cit., 29.

¹⁹ Cfr., per tale rilievo, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 46-47. Lo stesso autore (*Op. cit.*, 16) osserva, anzi, che, anche successivamente all'entrata in vigore del codice, l'introduzione di nuove norme concernenti il Terzo settore è avvenuta «non ... attraverso una novella al neonato *Codice del Terzo settore*, bensì attraverso interventi normativi sparsi, senza alcuna cura per la appena conquistata e tendenziale unità della disciplina normativa».

zo settore rimangono regolate da leggi speciali²⁰, mentre disposizioni riguardanti gli enti del Terzo settore o particolari categorie di essi sono frequentemente inserite in atti legislativi, statali e regionali, riguardanti i diversi settori nei quali gli enti stessi possono svolgere la loro attività²¹. Numerosi sono, del resto, nello stesso codice, sia i rinvii ad atti di carattere attuativo o integrativo, sia i riferimenti al codice civile o a discipline di carattere speciale²².

Per altro verso, anche agli enti del Terzo settore possono applicarsi svariate disposizioni, spesso contenute in testi normativi concernenti proprio gli enti locali, che, pur non riferendosi ad essi in modo specifico ed esclusivo, attribuiscono poteri, prerogative o altre forme di agevolazione a soggetti privati, singoli o associati, che svolgono attività di interesse generale²³. Le figure soggettive che presentano elementi di affinità con gli enti del Terzo settore, pur risultando di dubbia riconducibilità alla definizione del codice, o, addirittura, da essa espressamente escluse, sono, d'altra parte, numerose²⁴, e lo stesso principio di sussidiarietà orizzontale ha, sulla base della disposizione

²⁰ È il caso, in particolare, dell'impresa sociale, oggetto di un distinto decreto legislativo adottato sulla base della delega conferita dalla stessa legge n. 106 del 2016, nonché delle cooperative sociali e delle società di mutuo soccorso, per le quali rimangono in vigore, rispettivamente, le discipline dettate dalla legge n. 381 del 1991 e dalla legge n. 3818 del 1886: v., al riguardo, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 15.

²¹ V., a questo proposito, le considerazioni di P. ADDIS-E. FERIOLI-E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in E. ROSSI-S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2012, 204 ss., che ricordano, in particolare, la previsione dell'art. 5 della legge n. 328 del 2000 in materia di affidamento della gestione di servizi sociali al Terzo settore, nonché le norme in materia di volontariato contenute nella legge n. 225 del 1992 sulla protezione civile e nel testo unico sull'immigrazione del 1998. Sottolinea come la legge n. 328 del 2000 e il conseguente d.P.C.M. 30 marzo 2001 non siano stati formalmente abrogati dal codice del Terzo settore, il quale deve, quindi, essere con essi coordinato, L. BOZZI, *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore*, cit., 30-31.

²² Cfr., per tale rilievo, M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo settore*, cit., 29; nonché L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 15.

²³ Particolarmente significative appaiono, a questo proposito, le previsioni in materia di partecipazione dei privati all'attività della pubblica amministrazione contenute nella normativa in materia di enti locali e nella legge n. 241 del 1990: v., al riguardo, P. ADDIS-E. FERIOLI-E. VIVALDI, *Il Terzo settore*, cit., 204; P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 29-30.

²⁴ Di «confini "affollati"» del Terzo settore nei rapporti con il primo e il secondo settore parlano, a questo proposito, P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 191 ss.

costituzionale dell'art. 118, IV comma, un ambito di applicazione che trascende i confini normativi del Terzo settore e si estende anche a figure soggettive che in esso possono non rientrare²⁵. Particolarmente significativo appare, in questa prospettiva, il fenomeno dell'emersione di nuove esperienze partecipative, che si risolvono ora in forme atipiche e originali di concorso alle scelte dei pubblici poteri, ora in attività di cura di interessi generali poste in essere per autonoma iniziativa di privati singoli o associati, che si sviluppano in maniera spesso spontanea e informale²⁶, contribuendo alla formazione di ordinamenti giuridici che costituiscono espressione delle singole

²⁵ Osserva, al riguardo, E. ROSSI, *La riforma del Terzo settore*, cit., 2072, che il principio di sussidiarietà di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost. riguarda «un ambito di operatività più vasto» rispetto al Terzo settore, in quanto l'espressione «cittadini associati» utilizzata dalla disposizione costituzionale «risulta tale da ricomprendere al proprio interno molti soggetti collettivi, tra i quali anche quelli che con il Terzo settore non hanno nulla a che fare (in quanto costituiti per la realizzazione di una specifica e delimitata attività e quindi dotati di una struttura organizzativa minimale)», quali «comitati di cittadini di quartiere per la gestione di un bene comune». Nello stesso senso, P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 50; nonché A. SIMONCINI, *Il terzo settore*, cit., 99, ad avviso del quale la formulazione dell'art. 118, IV comma, Cost. «è certamente comprensiva dell'attività del terzo settore, ma ha una portata ben più ampia», non solo perché «in essa si fa riferimento ai cittadini sia singoli che associati, mentre ... il terzo settore è un fenomeno tipicamente associativo», ma, soprattutto, perché «l'autonoma iniziativa dei cittadini considerata dalla disposizione della Costituzione è del tutto indipendente dalla finalità che essa persegue, mentre ... il fine (solidaristico e non esclusivamente lucrativo) è elemento dirimente nell'attività del terzo settore». È noto, d'altra parte, come dal principio di sussidiarietà orizzontale parte della dottrina ricavi la garanzia delle cosiddette autonomie funzionali, che, trattandosi di soggetti di natura pubblica, non rientrano, per espressa previsione dell'art. 4, comma 2, del codice, tra gli enti del Terzo settore: cfr. A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, cit., 46; ID., *Tensioni e sfide della democrazia*, cit., 11. Sul punto, v., peraltro, anche i dubbi prospettati da D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013, 201 ss. Né si può trascurare che la Corte costituzionale ha qualificato come soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, «anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, comma 4, Cost.», le fondazioni di origine bancaria, anch'esse espressamente escluse dall'ambito di applicazione del codice del Terzo settore ai sensi dell'art. 3, comma 3, dello stesso codice: cfr. Corte cost., 29 settembre 2003, n. 300, in *Giur. cost.*, 2003, 2602.

²⁶ Sottolineano in particolare l'emersione di tali esperienze partecipative e il ruolo che esse possono svolgere nella prospettiva di una riforma volta a valorizzare l'autonomia delle comunità territoriali V. ANTONELLI, *Ripensare la democrazia locale per riformare le autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, 50 ss., e F. PIZZOLATO, *La democrazia locale*, cit., 98 ss.

comunità territoriali e che, pur inserendosi, come ordinamenti derivati, all'interno dell'ordinamento generale dello Stato, non ne rimangono interamente assorbiti²⁷.

Non si può, d'altra parte, trascurare il rilievo che assumono, nella disciplina della materia, i principi costituzionali, di molti dei quali la normativa sul Terzo settore costituisce attuazione e che, oltre a orientare l'interpretazione di tale normativa, sono stati, in alcuni casi, riconosciuti dalla giurisprudenza suscettibili di diretta applicazione²⁸. Per altro verso, poi, l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia non può non risentire l'influenza del diritto dell'Unione europea, in particolare per quanto attiene ai principi in materia di tutela della concorrenza e di divieto di aiuti di Stato²⁹.

Tenendo conto dei rilievi che precedono, si cercherà, dunque, di esaminare le relazioni che intercorrono tra la disciplina giuridica del Terzo settore e le autonomie locali, cercando, in particolare, di evidenziare i riflessi che dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei fenomeni del Terzo settore possono derivare per quanto riguarda la definizione della natura e dei caratteri dell'autonomia che il nostro ordinamento riconosce agli enti territoriali. Sotto questo profilo, l'indagine può arrecare qualche contributo anche al dibattito sulle esigenze di riforma del sistema delle autonomie territoriali nel nostro ordinamento che è in corso ormai da tempo e che ha acquistato nuovo impulso dopo l'esito del *referendum* costituzionale del 2016³⁰.

²⁷ V., al riguardo, soprattutto, i lavori di F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29 ss.; ID., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 3 ss.; ID., *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, 291 ss., che richiama, fra l'altro, le considerazioni di G. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, 1980, 1059 ss. Sul "diritto delle città" che si verrebbe, in tal modo, costruendo, v. F. GIGLIONI, *Che cosa è il diritto delle città*, in *Labsus*, 2017; nonché F. PIZZOLATO, *La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., 99-100.

²⁸ V., a questo proposito, le considerazioni di L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 8 ss., che sottolinea «la forte tensione costituzionale che percorre la riforma del Terzo settore».

²⁹ Sui problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea che pone la normativa sul Terzo settore, v. L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 35 ss.

³⁰ Su tale dibattito, si veda, in particolare, il recente volume G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., e, in particolare, oltre alla presentazione di G.C. DE MARTIN-F. MERLONI, il contributo di F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema*

3. *L'incidenza delle norme del nuovo codice sui diversi tipi di relazioni tra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni. Opportunità di un approfondimento dell'indagine sui rapporti con le autonomie locali*

Come è stato osservato, nell'ambito della normativa che regola il Terzo settore si possono individuare due fondamentali componenti, concernenti, da un lato, la disciplina civilistica degli enti che in esso si ricomprendono, dall'altro, le forme di promozione e di agevolazione di cui essi possono beneficiare e i loro rapporti con i poteri pubblici³¹. La prima di tali componenti non appare destinata a interferire in maniera significativa con il ruolo e con l'attività delle autonomie locali, trattandosi di disciplina che, come ha anche di recente ribadito la Corte costituzionale, deve assicurare l'uguaglianza di trattamento di soggetti privati, quali sono gli enti del Terzo settore, e l'essenziale autonomia che ad essi riconoscono i principi costituzionali³², e

amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e Carta europea delle autonomie locali, 21 ss.; e le considerazioni di sintesi di G.C. DE MARTIN, *Per ripartire da autonomie effettive e responsabili*, 275 ss.

³¹ Di «due grandi tronconi» nei quali si può dividere la disciplina del nuovo codice del Terzo settore, costituiti, da un lato, dalla disciplina civilistica degli enti del Terzo settore, dall'altro, dal regime tributario degli stessi enti e dal rapporto tra questi e i poteri pubblici, parla espressamente G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze*, cit., 77. Si tratta, peraltro, di distinzione generalmente riconosciuta, o, quanto meno, presupposta, dalla dottrina: v., al riguardo, le considerazioni di P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore*, cit., 155 ss. Sembra prospettare una classificazione più articolata L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 8 ss., che parla di una triplice finalità che la disciplina giuridica del Terzo settore è chiamata ad assolvere, e che consiste nella determinazione dei presupposti per l'attribuzione della qualifica di ente del Terzo settore, nella individuazione di misure di carattere premiale e incentivante da riservare agli enti in tal modo qualificati e nella previsione di corrispondenti oneri da imporre agli enti beneficiari di dette misure; ma gli oneri in questione risultano, come è evidente, strettamente collegati alle agevolazioni, avendo la funzione di «tutelare in un efficace bilanciamento, da un lato, gli interessi costituzionali perseguiti dall'ente ed agevolati dai pubblici poteri e, dall'altro, il diritto costituzionale di associarsi liberamente», tanto che lo stesso autore parla, a questo riguardo, di «una sorta di sinallagma costituzionale». V. anche, a questo proposito, le considerazioni di S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., 155 ss., sulla necessità di una lettura unitaria delle misure agevolative e delle misure limitative previste dalla normativa sul Terzo settore.

³² Dai principi di cui agli artt. 2 e 18 discende, fra l'altro, come è generalmente ammesso, la libertà degli enti di scegliere se assumere la qualifica di enti del Terzo settore, assoggettandosi al relativo regime giuridico, o se continuare a svolgere la loro attività nell'ambito

deve, anche per tale ragione, necessariamente avere carattere uniforme sull'intero territorio nazionale³³, e che sembra, d'altra parte, difficilmente ammettere significative differenziazioni su base territoriale nell'applicazione alle singole fattispecie concrete³⁴. Un ruolo di rilievo gli enti locali sono, invece,

della disciplina generale del codice civile, rinunciando ai vantaggi e sottraendosi agli oneri previsti dalla normativa speciale: cfr. P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore*, cit., 166 ss.; L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 8. Sotto questo profilo, dubbi circa la legittimità costituzionale della disciplina contenuta nel codice del Terzo settore sono stati avanzati da una parte della dottrina, in quanto le norme del codice sembrerebbero configurare l'assunzione della qualifica di ente del Terzo settore e la conseguente iscrizione nell'apposito Registro unico nazionale come vero e proprio obbligo a carico degli enti che presentino i requisiti stabiliti dalla legge: cfr. P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore*, cit., 159 ss.; S. BENVENUTI, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore*, cit., 10. Nel senso che «la legge non prevede l'assunzione della qualifica di ente del Terzo settore (o di un sotto-tipo) come obbligatoria, bensì sempre come onere», cfr., invece, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 8; ID., *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Pol. soc.*, 2019, 320; E. VIVALDI, *Il Registro unico del Terzo settore*, in *Non profit*, 3/2017, 146; nonché L. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016*, cit., 9-10, dove, peraltro, si rileva che il legislatore avrebbe mirato a far iscrivere al Registro unico l'intero Terzo settore.

³³ Cfr. Corte cost., 12 ottobre 2018, n. 185, cit., 2061-2062, che, richiamando le proprie precedenti pronunce in materia di volontariato e di cooperazione sociale (sentenze n. 75, 202 e 355 del 1992 e n. 500 del 1993), nonché in materia di fondazioni di origine bancaria (sentenze n. 300 e 301 del 2003), osserva che «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile», il quale «comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza, oltretutto di assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore ..., nel rispetto dell'art. 118, quarto comma, Cost.» V. anche, sul punto, le considerazioni di E. ROSSI, *La riforma del Terzo settore*, cit., 2073-2074; nonché L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit. 318 ss.; ID., *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale*, cit., 198 ss.

³⁴ Si deve rilevare, a questo proposito, come la dottrina abbia manifestato perplessità circa le disposizioni del codice del Terzo settore che prevedono una gestione operativa del Registro unico nazionale del Terzo settore su base territoriale, stabilendo che ciascuna Regione e Provincia autonoma debba individuare la struttura competente per l'esercizio delle relative funzioni nell'ambito del proprio territorio e demandando, altresì, alle Regioni la disciplina dei procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione, nel quadro di quanto stabilito da un apposito decreto ministeriale, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni: v., al riguardo, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 30 ss.; ID., *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit., 322 ss., che evidenzia

chiamati a svolgere nell'ambito dei rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni, dal momento che, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, tali enti svolgono la loro attività «nei più diversi ambiti materiali»³⁵, nei quali, in molti casi, competenze di carattere amministrativo sono attribuite, in tutto o in parte, proprio agli enti territoriali minori³⁶, con i quali possono, pertanto, instaurarsi forme di collaborazione nel perseguimento di finalità di interesse generale³⁷.

gli inconvenienti a cui potrebbe dare luogo la frammentazione su base regionale della disciplina dell'iscrizione e della cancellazione e dello svolgimento della relativa attività amministrativa, e osserva che tale frammentazione si risolve nell'attribuzione alle Regioni «di una funzione amministrativa senza probabilmente tenere conto dei criteri indicati dall'art. 118 Cost. che condurrebbero, invece, verso una collocazione della funzione in capo allo Stato». Rilievi critici sul punto erano stati espressi, del resto, anche dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema del decreto legislativo recante il codice del Terzo settore, nel quale si osservava che, «se per un verso ... appare condivisibile la scelta di prevedere una struttura centrale e articolazioni regionali, per altro verso, occorre specificare meglio le regole di istituzione e le competenze delle diverse strutture anche al fine di prevedere norme uniformi sull'intero territorio nazionale per il compimento dei controlli e l'eventuale irrogazione delle sanzioni», dovendo, «anche in considerazione della potestà legislativa esclusiva che lo Stato ha nella materia dell'ordinamento civile ..., ... essere scongiurato il pericolo che i controlli e le sanzioni possano seguire regole diverse anche solo a livello di differenti prassi applicative»: cfr. Cons. Stato, comm. spec., 31 maggio 2017, n. 1405, in www.giustizia-amministrativa.it, punto 4, osservazioni sull'art. 45.

³⁵ Così, Corte cost., 12 ottobre 2018, n. 185, cit., 2062.

³⁶ Pongono in evidenza l'incidenza della normativa sul Terzo settore sulle competenze legislative regionali e sulle funzioni degli enti locali L. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016*, cit., 3-4, i quali, con riferimento alla legge n. 106 del 2016, contenente la delega per l'adozione del nuovo codice del Terzo settore, osservano che essa, «pur mantenendosi all'interno della competenza statale in materia di ordinamento civile, di sistema tributario e di difesa ..., percorre tuttavia trasversalmente le competenze regionali e degli enti locali, soprattutto per quanto riguarda il terreno di elezione del Terzo settore italiano, rappresentato dagli interventi in campo sociale e sanitario (senza dimenticare, tuttavia, il settore culturale e ambientale)». Sugli aspetti della disciplina promozionale del Terzo settore che possono essere oggetto di disciplina da parte della legislazione regionale, v. L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit., 324 ss.

³⁷ A forme di collaborazione degli enti del Terzo settore con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali espressamente accenna l'art. 2 del codice del Terzo settore: v., al riguardo, D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 3/2018, 10, la quale sottolinea come la previsione del codice si ponga nella prospettiva di innovare il *welfare* mediante la costruzione di «una nuova *governance* in grado di sviluppare progetti e prodotti

Simili forme di collaborazione costituiscono espressione di quello che viene definito come il profilo positivo del principio di sussidiarietà orizzontale, che pone l'accento, più che sul dovere di astensione dei poteri pubblici dallo svolgimento di attività che possono essere svolte da soggetti privati, sul dovere di intervento di tali poteri a sostegno dell'attività dei privati orientata al perseguimento dell'interesse generale³⁸. Per tale profilo, il principio di sussidiarietà non impedisce, di per sé, l'intervento pubblico in tutti i settori nei quali esso sia ritenuto necessario, sulla base delle valutazioni politiche del legislatore, per la cura degli interessi generali³⁹, e, in specie, per assicurare il soddisfacimento dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione⁴⁰, ma detta regole che incidono sul modo di esercizio delle funzioni pubbliche⁴¹, prescrivendo, in particolare, la promozione e la valorizzazione della partecipazione dei soggetti privati, in collaborazione con le pubbliche amministra-

innovativi, rafforzare le relazioni tra soggetti diversi, creare modelli di collegamento che si ispirino a principi di partecipazione e reciprocità»; nonché M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, 2/2018, 20; L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., 26.

³⁸ Per la distinzione delle due componenti del principio di sussidiarietà orizzontale, quella negativa, «che pone il dovere di astensione del potere pubblico ove le forze degli individui e della società siano in grado di soddisfare i loro bisogni autonomamente (valore che assume la funzione di criterio di delimitazione di competenza dei soggetti pubblici a vantaggio dei soggetti privati)», e quella positiva, «che afferma l'esistenza di un dovere di intervento del potere pubblico laddove gli individui e le forze sociali non siano in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni», e che «delinea l'azione dell'autorità pubblica come preordinata al sostegno e allo sviluppo delle capacità degli individui e oltre a determinare una attribuzione di competenza, definisce un modo di esercizio delle competenze stesse», v. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 66 ss.

³⁹ Cfr., in tal senso, V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 2003, 4.

⁴⁰ Osserva, a questo proposito, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., che il principio di sussidiarietà orizzontale non può «valere a ridurre o a limitare la portata del principio di uguaglianza, che richiede l'intervento della Repubblica laddove ci sia necessità di rimuovere ostacoli allo sviluppo della persona», né «può far rinnegare – a meno di non entrare in stridente contraddizione con l'impostazione fondante del nostro stato costituzionale e dei suoi principi (immodificabili) – l'esistenza di una serie di interessi sopraindividuali, per la cui soddisfazione le libertà dei singoli possono e debbono essere limitate, anche in forza di quei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» che lo stesso art. 2 richiede».

⁴¹ Cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 78.

zioni, «alla definizione dei modi di perseguimento dell'interesse pubblico e al suo concreto soddisfacimento»⁴².

Sebbene tale aspetto, essenzialmente relazionale e collaborativo, non esaurisca completamente la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, è ad esso che fanno prevalente riferimento le disposizioni, costituzionali e legislative, che hanno introdotto il principio stesso nel nostro ordinamento. Ed è a tutte le articolazioni che compongono la Repubblica, compresi, dunque, gli enti locali, che le disposizioni stesse assegnano il compito di favorire, nell'esercizio delle rispettive competenze, le attività di interesse generale poste in essere per autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati⁴³.

I rapporti che, nel quadro del principio di sussidiarietà, possono instaurarsi tra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni possono essere molto diversi, in relazione sia alla diversità delle figure soggettive che possono essere coinvolte, sia alla varietà delle attività che le figure stesse possono porre in essere e al differente modo in cui esse si possono collegare con le competenze istituzionali degli enti⁴⁴. Anche alla luce delle disposizioni che il legislatore ha dettato per regolare tali rapporti, sembra possibile distinguere, in maniera necessariamente schematica e approssimativa, e nella consapevo-

⁴² Così, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 79.

⁴³ Con riferimento all'art. 55 del codice del Terzo settore, osserva V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 20; ID., *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 3/2017, 59 ss., che la formula impiegata dalla disposizione impegna, in senso omnicomprendente, tutte le amministrazioni pubbliche ad «assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore». In senso analogo, F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., 269.

⁴⁴ È nota, a questo proposito, la distinzione che si è soliti fare, sulla scorta della dottrina francese, tra le associazioni che svolgono una funzione di difesa, o tribunizia, in quanto operanti «pour protéger certains intérêts menacés ou pour obtenir qu'ils soient pris en compte par les décideurs», e quelle che svolgono una funzione di gestione, in quanto «effettuano prestazioni di servizi, in sostituzione od ad integrazione di amministrazioni pubbliche»: v., al riguardo, G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano, 1993, 54 ss., che si richiama, a sua volta, alle corrispondenti classificazioni prospettate da J. CHEVALLIER, *L'association entre public et privé*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1981, 903 ss.; e da F. BLOCH-LAINÉ, *Les associations comme contre-pouvoirs*, in *Pouvoirs*, 7/1978, 64. V. anche P. DE CARLI, *Autonomie locali e società civile*, cit., 301-302, che distingue enti che svolgono una funzione di denuncia, una funzione di partecipazione e una funzione di gestione.

lezza dei collegamenti che spesso sussistono tra i diversi fenomeni⁴⁵, tra le ipotesi nelle quali gli enti del Terzo settore sono chiamati a partecipare alle decisioni dei pubblici poteri, intervenendo nei relativi procedimenti, e quelle nelle quali essi pongono in essere, in vario collegamento con la pubblica amministrazione, attività di interesse generale, consistenti nella cura di beni comuni o nell'erogazione di servizi a favore della collettività⁴⁶.

Il codice del Terzo settore contiene, nel Titolo VII, alcune disposizioni specificamente dirette a regolare i rapporti degli enti del Terzo settore con gli enti pubblici⁴⁷, che regolano istituti riconducibili all'una o all'altra delle

⁴⁵ In questo senso, sottolinea la complementarità tra i modelli di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa e la necessità di saldare tra loro i due modelli A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 13-14.

⁴⁶ Di due facce del principio di sussidiarietà orizzontale, che possono determinare problemi diversi nel raccordo con gli altri principi costituzionali, parla L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, 427 ss., la quale distingue una «sussidiarietà decisionale», consistente nel riconoscimento agli interessati del potere di partecipare e di intervenire sulle decisioni dei pubblici poteri che li riguardano, e una sussidiarietà «azionale», o «gestionale», o «operativa», consistente nella partecipazione dei cittadini e della società civile all'azione dell'amministrazione. Si tratta, del resto, dei due ruoli fondamentali che le organizzazioni delle società civile vengono assumendo, su un piano più generale, nelle loro relazioni con le pubbliche amministrazioni: v., al riguardo, R. CARANTA, *Le organizzazioni della società civile e il diritto amministrativo (con particolare riferimento all'Unione europea)*, in G. FALCON-B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Padova, 2013, 5 ss., che sottolinea come dette organizzazioni vengano coinvolte tanto nella fase ascendente (*policy formulation*), quanto in quella discendente (*policy delivery*) delle politiche pubbliche. V., altresì, sul punto, le considerazioni di P. DE CARLI, *L'emersione giuridica della società civile con particolare riguardo alle azioni di sviluppo economico e ai servizi alla persona*, Milano, 2006, 194 ss.

⁴⁷ Si tratta, in particolare, degli articoli 55, 56 e 57, che formano il Titolo VII del codice («Dei rapporti con gli enti pubblici»), e che si riferiscono, rispettivamente, al coinvolgimento degli enti del Terzo settore, mediante forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, alle convenzioni con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale e all'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza: v., in generale, su tali disposizioni, P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 140 ss.; E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, 3/2017, 157-158. Sulla funzione di attuazione, sul piano della legislazione ordinaria, del principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nell'art. 118 Cost. dalla riforma del 2001, che le disposizioni in questione svolgono, v. F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento*, cit., 265-266.

forme di relazione alle quali si è accennato⁴⁸. Partendo dall'esame degli istituti contemplati dalle predette disposizioni del codice, appare possibile formulare alcune considerazioni circa le relazioni che, nell'uno e nell'altro caso, possono instaurarsi tra gli enti del Terzo settore e le autonomie locali.

⁴⁸ Come osserva E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione*, cit., 157-158, le disposizioni contenute nel Titolo VII del Codice del Terzo settore «possono essere inquadrare facendo riferimento a due livelli di disciplina: il primo, di carattere generale, finalizzato a valorizzare un assetto relazionale tra sfera pubblica e sfera privata che si colloca *usque ab initio* rispetto al percorso che conduce alla realizzazione di interventi e servizi sociali; il secondo avente ad oggetto profili più specifici», concernenti, in particolare, i rapporti di carattere convenzionale con enti del Terzo settore.

CAPITOLO SECONDO

LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE AI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DEGLI ENTI LOCALI

SOMMARIO: 1. La partecipazione degli enti del Terzo settore ai procedimenti amministrativi prima dell'entrata in vigore del codice del 2017. – 2. Le novità introdotte dal codice del Terzo settore in materia di partecipazione ai procedimenti amministrativi. La disciplina della co-programmazione. – 3. I riflessi della disciplina del codice del Terzo settore sulle autonomie locali per quanto riguarda la partecipazione istituzionale e la partecipazione funzionale. – 4. Riflessi della disciplina del codice in ordine all'individuazione dei procedimenti nei quali deve realizzarsi la partecipazione degli enti del Terzo settore. – 5. Riflessi della disciplina del codice in ordine alla disciplina delle forme e delle modalità della partecipazione. – 6. Il problema del vincolo che dalla partecipazione discende a carico dell'ente pubblico. Inammissibilità di un trasferimento di funzioni decisorie in capo a figure soggettive private.

1. La partecipazione degli enti del Terzo settore ai procedimenti amministrativi prima dell'entrata in vigore del codice del 2017

L'esigenza di consentire la partecipazione dei soggetti del Terzo settore alle decisioni dei pubblici poteri, specialmente per quanto riguarda le attività di pianificazione e di programmazione delle politiche di settore, è da tempo oggetto di particolare attenzione¹. Si è, a questo proposito, posto in eviden-

¹ Sui problemi relativi a tali forme di partecipazione, v., in generale, 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*, cit., 155 ss.

za come il Terzo settore, costituendo «una delle più chiare espressioni delle capacità auto-organizzative della società civile»², debba, anche sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale³, essere coinvolto non solo nella fase di erogazione dei servizi, ma anche, a monte, nella fase della programmazione e della definizione delle soluzioni da adottare, nonché, a valle, nella fase del monitoraggio, del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche, al fine di acquisire gli elementi conoscitivi e valutativi che i soggetti in questione possono offrire per l'elaborazione delle scelte e per la verifica della loro efficacia⁴. Numerose sono, del resto, le disposizioni legislative, statali e

² Così, 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, 64. Nello stesso senso, le *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo Settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*, elaborate nel 2011 dall'Agenzia per il Terzo settore e rinvenibili, dopo la soppressione dell'agenzia, all'indirizzo siti archeologici.lavoro.gov.it/Area Sociale, 5.

³ Si è osservato, peraltro, a questo riguardo, che la partecipazione delle organizzazioni del Terzo settore alle decisioni delle istituzioni ha tratto impulso, nel più recente periodo, non solo dall'inserimento nella Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma anche 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»: così le *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo Settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*, 5.

⁴ Cfr. E. ROSSI-P. ADDIS-F. BIONDI DAL MONTE-E. STRADELLA-E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., 64 ss. Sottolineano l'esigenza di «riconoscere e valorizzare il ruolo del Terzo settore quale soggetto partecipe della produzione normativa, non solo riguardante le politiche ad essi rivolte bensì più complessivamente il sistema di *governance* del Paese», C. CITTADINO-C. BOVA-F. GAGLIARDUCCI-M. NOVARINO, *Conclusioni*, in *Dove lo Stato non arriva*, cit., 337 ss. Si parla anche di un ruolo di *advocacy* che il Terzo settore svolge, che deve intendersi come un'attività di «promozione e tutela dei diritti» realizzata mediante «azioni volontarie per perorare la causa di persone, famiglie e gruppi in stato di marginalità e bisogno, e per sollecitare riforme perequative e riparative nei confronti delle autorità incaricate di funzioni redistributive del prodotto sociale», e che si colloca soprattutto «nella dimensione della partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche, e perciò nel più ampio contesto di quella che è definita la democrazia partecipativa»: v., a questo proposito, P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., 28 ss.; nonché S. GALLERINI, *L'evoluzione del volontariato e Terzo settore nella funzione di advocacy*, in A. BARTOLINI-A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 181 ss. Più in generale, osserva come le associazioni espressione della società civile abbiano «ancora più che i singoli ... interesse a partecipare ai procedimenti, la partecipazione essendo una delle

regionali, che, in via generale o per particolari materie, hanno previsto forme di partecipazione di tali figure soggettive, nella duplice forma che tale partecipazione può assumere, quella, cioè, della partecipazione istituzionale o organica e quella della partecipazione funzionale⁵, e con riferimento tanto a scelte di carattere politico, quanto di carattere amministrativo⁶.

È noto, d'altra parte, che il tema della partecipazione dei cittadini alle determinazioni amministrative ha sempre assunto particolare rilievo nell'ambito degli enti locali, e, in specie, del Comune, in considerazione dello stretto collegamento che l'ente presenta con la comunità territoriale della quale è espressione⁷. Da tempo la legislazione in materia di autonomie locali preve-

loro *raison d'être*», R. CARANTA, *Le organizzazioni della società civile e il diritto amministrativo*, cit., 12.

⁵ Su tale distinzione, comunemente accolta dalla dottrina, v. F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 1642 ss., il quale rileva, peraltro, che il confine tra le due forme di partecipazione «è meno netto di quanto sembri». La distinzione è richiamata anche dalle citate *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo Settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*, 4, nelle quali, peraltro, si menziona anche una terza forma di partecipazione, denominata “partecipazione diffusa o partecipazione senza rappresentanza”, che si attua «perlopiù attraverso canali flessibili che facciano anche riferimento a strumenti informatici». Sulle diverse forme di partecipazione e sugli istituti nei quali esse si concretano, v., in generale, F. GIGLIONI-S. LARICIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, Milano, 2000, 947 ss.

⁶ Per una rassegna delle principali ipotesi di partecipazione alle attività di pianificazione e di programmazione previste dalla legislazione statale e regionale, in via generale e con specifico riferimento al settore ambientale, v. C. CITTADINO-C. BOVA-M.F. DE FORGELLINIS-A. FERRANTE, *La partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione*, cit., 155 ss. Con particolare riferimento alle forme di rappresentanza organica, v. E. ROSSI-P. ADDIS-F. BIONDI DAL MONTE-E. STRADELLA-E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., 98 ss.

⁷ Nel senso che quella «sorta di immedesimazione fra istituzione e comunità» che si può ravvisare a livello comunale «rende difficilmente pensabile che la seconda possa essere interamente sostituita dai rappresentanti, come invece in altri livelli di governo», e costituisce, pertanto, «una giustificazione maggiormente cogente» del rilievo che il principio partecipativo assume a tale livello, A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori*, cit., 3, che richiama le considerazioni di U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Ist. fed.*, 2011, 205 ss. V. anche C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009, 1-2; M. DI FOLCO, *Autonomie locali e democrazia partecipativa*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, 100 ss.

de, accanto ai poteri di partecipazione ai procedimenti amministrativi riconosciuti ai soggetti direttamente interessati a tutela delle loro situazioni giuridiche soggettive, forme di partecipazione dei cittadini, *uti singuli* o raggruppati nelle formazioni sociali delle quali fanno parte, sia a tutela di interessi collettivi o diffusi, sia, in generale, al fine di acquisire il punto di vista dei soggetti sui quali le decisioni dell'ente sono destinate a incidere, come pure forme di rappresentanza organica di gruppi, associazioni e altre formazioni sociali private operanti all'interno del territorio⁸, sebbene le vicende di tali forme partecipative siano state alterne nel corso del tempo⁹. Di tali strumenti partecipativi possono avvalersi, di fatto, anche figure soggettive rientranti tra gli enti del Terzo settore¹⁰, che, del resto, talvolta, sono anche espressamente menzionate dalle relative disposizioni legislative¹¹. Le ricorda-

⁸ Per un sintetico esame delle diverse forme di partecipazione riscontrabili nell'ordinamento degli enti locali, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, 227 ss., dove si distinguono, fra l'altro, da un lato, le forme di partecipazione strutturate, che possono dare vita a comitati, consigli o altri organismi, e quelle a carattere funzionale, che si traducono in passaggi procedurali, e, dall'altro, le forme di partecipazione degli interessati, con finalità di tutela delle loro situazioni giuridiche soggettive, quelle dei soggetti collettivi, portatori di interessi collettivi o diffusi, e quelle dei cittadini, tendenti a un coinvolgimento degli stessi, o, più precisamente, dei residenti, nella formazione di scelte dell'amministrazione destinate a incidere in maniera significativa sulla collettività. Sull'evoluzione della normativa in materia di partecipazione negli enti locali, v. M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Partecipazione e cittadinanza negli enti locali*, in F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE (a cura di), *La partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, Torino, 2002, 14 ss.

⁹ Pone in evidenza le oscillazioni da cui è stata caratterizzata l'evoluzione del nostro ordinamento in materia A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori*, cit., 17 ss.

¹⁰ Sulle forme di coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore previste a livello locale, v. E. ROSSI-P. ADDIS-F. BIONDI DAL MONTE-E. STRADELLA-E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., 121 ss.

¹¹ Particolarmente chiara appare, al riguardo, la previsione dell'art. 10, comma 3, del testo unico sull'ordinamento degli enti locali del 2000, secondo la quale, «al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni»: v., su tale previsione, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 232. Una previsione più generica, ma ugualmente significativa, si rinviene nell'art. 8, comma 1, dello stesso testo unico, dove si prevede che «i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale»: v., al riguardo, P. ADDIS-E. FERIOLI-E. VIVALDI, *Il*

te esigenze di partecipazione degli enti del Terzo settore alle politiche pubbliche si pongono, del resto, a tutti i livelli di governo, dal momento che, come è stato osservato, i processi di riforma del sistema delle autonomie «hanno conferito una autonomia agli enti territoriali e alle autonomie funzionali tale da consentire lo sviluppo di “politiche” in ambiti sempre più contigui e interessati al Terzo settore»¹².

Un ruolo di particolare rilievo è stato riconosciuto, in via di principio, agli enti del Terzo settore¹³ dalla legge quadro per la realizzazione del siste-

Terzo settore, cit., 204. Sulle disposizioni in questione, v. anche D. TOSI, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, Padova, 2006, sub art. 8, 59-60; M. BOMBARDELLI, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, cit., sub art. 10, 69. Sulle corrispondenti previsioni contenute negli artt. 6 e 7 della previgente legge n. 142 del 1990, v. R. ROMBOLI, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142 Ordinamento delle autonomie locali. Legge 25 marzo 1993, n. 81 Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Bologna-Roma, 1996, sub artt. 6-7, legge 8 giugno 1990, n. 142, 69 ss.; C. MIGNONE, in C. MIGNONE-P. VIPIANA-P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, primo tomo, Torino, 1993, sub art. 6, 70 ss.; ID., in C. MIGNONE-P. VIPIANA-P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, primo tomo, cit., sub art. 7, 95-96.

¹² Così, E. ROSSI-P. ADDIS-F. BIONDI DAL MONTE-E. STRADELLA-E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., 69. Nelle menzionate *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo Settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*, 3, si afferma, del resto, che esse «trovano nel livello locale l'ambito preferenziale di riferimento per la loro applicazione».

¹³ Va osservato, peraltro, che la legge n. 328 del 2000, pur affermando chiaramente la necessaria complementarità del ruolo dei soggetti pubblici e privati nella costruzione del sistema di interventi e servizi sociali da essa delineato, in coerenza con il principio di sussidiarietà poi recepito a livello costituzionale dalla riforma del 2001, dà luogo ad alcune incertezze in ordine alla precisa identificazione dei soggetti privati «portatori della sussidiarietà sociale che concorrono alla programmazione, alla gestione e al controllo del sistema»: v., al riguardo, G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, 45 ss., il quale osserva che «la legge sconta, al riguardo, gli stessi difetti della legislazione fin qui intervenuta, che ha proceduto in modo parziale, stratificato, per categorie e qualifiche spesso sovrapponibili», contenendo, in specie, nel quarto, quinto e sesto comma dell'art. 1, tre distinti elenchi di soggetti privati, tra loro non coincidenti, a cui si richiamano, di volta in volta, altre disposizioni della legge, «senza una coerenza apparente»,

ma integrato di interventi e servizi sociali n. 328 del 2000 in sede di partecipazione, specialmente a livello locale, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema, relativamente alla quale l'art. 3 della legge prevede una sorta di programmazione negoziata, frutto di una concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e i soggetti del cosiddetto privato sociale¹⁴. Si tratta di un principio innovativo, che valorizza il concorso di tali soggetti alla programmazione¹⁵, e che, tuttavia, ha trovato, nelle ulteriori disposizioni della stessa legge n. 328, una realizzazione solo parziale e limitata, a causa dell'impianto di programmazione che la stessa legge delinea, articolato in un triplice livello di piani, nazionale, regionale e di zona¹⁶, e della previsione di una vera forma di programmazione negoziata solo per i piani di zona, elaborati dai Comuni singoli o associati e approvati, di norma, mediante accordi di programma a cui partecipano anche i soggetti del Terzo settore, mentre la partecipazione dei medesimi soggetti all'elaborazione dei

mentre l'art. 5 fa riferimento ai soggetti del Terzo settore, ma senza definirlo. V. anche, sul punto, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, 166 ss.

¹⁴V., a questo proposito, le considerazioni di G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, cit., 49, il quale sottolinea anche come il principio della programmazione negoziata trovi conferma nella espressa previsione, nello stesso art. 3, della possibilità di avvalersi, da parte degli enti pubblici, degli strumenti ordinari di tale forma di programmazione di cui alla legge n. 662 del 1996; nonché, in generale, sulla partecipazione dei soggetti privati alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema, P. SABBIONI, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., sub art. 3, 109-110; nonché A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, cit., 165 ss.

¹⁵Cfr. G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, cit., 48-49. In generale, sul ruolo costitutivo del sistema che la legge n. 328 del 2000 attribuisce alle formazioni sociali, in attuazione dei principi costituzionali, v. A. MATTIONI, *La legge quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 10 ss.

¹⁶Cfr. G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, cit., 49, il quale parla di un «impianto di programmazione a cascata», che «rispecchia e rievoca ancora i modelli delle leggi degli anni '70», e, in particolare, della legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978. Nello stesso senso, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, cit., 164-165. In senso parzialmente diverso, v., invece, P. SABBIONI, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., sub art. 3, 110 ss., il quale prospetta l'idea che i diversi livelli di programmazione, «più che caratterizzarsi per una sempre maggiore definizione degli interventi e dei servizi, come sarebbe nella prospettiva di una programmazione «a cascata», si caratterizzino per una tendenziale distinta specializzazione».