



30 LUGLIO 2025

Il codice del terzo settore nella
dimensione regionale: il caso
piemontese

di Chiara Rondinelli

Dottoranda di ricerca in Dottoranda di ricerca in Sustainable Development and
Cooperation - Università di Torino

e Chiara Silvestrini

Ricercatrice Junior presso Ires Piemonte



Il codice del terzo settore nella dimensione regionale: il caso piemontese *

di Chiara Rondinelli

Dottoranda di ricerca in Sustainable Development
and Cooperation - Università di Torino

e Chiara Silvestrini

Ricercatrice Junior presso Ires Piemonte

Abstract [It]: Il presente contributo analizza la suddivisione di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del Terzo Settore. A tal fine sono delineati i principi cardine del Codice del Terzo Settore e le fonti costituzionali cui si ispira; in particolare è affrontato il Titolo VII del Codice, dedicato all'amministrazione condivisa. Attraverso l'esame del dibattito dottrinale intorno a tale istituto e della sentenza Corte costituzionale 131/2020 si propone una valutazione della legge regionale piemontese 2024 e delle possibili forme di sostegno al mondo non profit nel suo complesso.

Title: The third sector code at regional level: the case of Piedmont Region

Abstract [En]: This paper analyses the allocation of competences between the State and the Regions in the regulation of the Third Sector. To that end, it delineates the core principles of the Third Sector Code and the constitutional sources from which it derives; in particular, it examines Title VII of the Code, devoted to shared administration. By reviewing the doctrinal debate surrounding this institution and Constitutional Court Judgment No. 131/2020, it offers an assessment of the 2024 Piedmont Regional Law and of potential forms of support for the non-profit sector as a whole.

Parole chiave: Terzo Settore; amministrazione regionale; sussidiarietà orizzontale; competenze regionali; solidarietà

Keywords: Third Sector; Regional Administration; Horizontal Subsidiarity; Regional Competences; Solidarity

Sommario: 1. Premessa. 2. Il Codice del Terzo Settore. 2.1. Gli aspetti definatori. 2.2. Promozione e controllo. 3. La dimensione regionale del Codice del Terzo Settore. 3.1. «Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore» alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni. 3.2. L'attività legislativa regionale alla luce della sent. Cost 131/2020. 3.3. La legge piemontese n. 7/2024: dall'innovazione alla prudenza. 4. Conclusioni.

1. Premessa

A partire dal 2020 numerose Regioni italiane hanno avviato dei processi legislativi finalizzati ad aggiornare e recepire la regolamentazione degli Enti del Terzo Settore in conformità al nuovo Codice del Terzo Settore¹ approvato nel 2017. L'attività legislativa delle Regioni solleva interrogativi rilevanti sul bilanciamento normativo tra Stato e Regioni in materia di Terzo Settore, come evidenziato dalla pronuncia della Corte costituzionale con la sent. n. 131/2021., oggi essenziale per interpretare la disciplina complessiva del Terzo Settore e il ruolo specifico della normativa regionale. Nel 2024, la Regione Piemonte ha ulteriormente contribuito a tale ambito con l'emanazione della legge regionale n. 7, *Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo Settore piemontese*.

* Articolo sottoposto a referaggio. I paragrafi 1, 2, 3, 4 sono scritti da Chiara Rondinelli, Chiara Silvestrini ha collaborato alla stesura di alcune parti del paragrafo 3.3.

¹ D.lgs n. 117/2017.

Obiettivo di tale contributo è in primo luogo ricostruire gli estremi del dibattito sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, nonché identificare se e in che modo la normativa piemontese ha introdotto aspetti innovativi o in continuità con le altre normative regionali rispetto ai nodi problematici individuati.

L'interesse per l'attività legislativa delle Regioni risiede nel ruolo che esse possono assumere nell'ambito dell'applicazione e attuazione del Codice, e in particolare del Titolo VII – “amministrazione condivisa” - strumento fondamentale per l'attuazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Sarà dunque necessario ripercorrere l'impianto normativo del Codice del Terzo Settore, sotto la lente appunto dei dettami costituzionali cui si ispira e successivamente ricostruire il ruolo che in tale ambito può assumere l'ambito regionale. Da ultimo sarà condotta una analisi della normativa piemontese sul Terzo Settore.

2. Il Codice del Terzo Settore

Il Codice del Terzo Settore (d'ora in avanti CTS) approvato con D.lgs n. 117 del 2017 è parte di un più ampio lavoro di riorganizzazione del mondo del Terzo Settore italiano avviato tramite la legge n. 106 del 2016 “Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”. Tale ampio intervento di riordino muove dall'esigenza di rivedere un settore che, nel tempo, si è strutturato come un articolato e frammentato corpus normativo, composto da una molteplicità di discipline speciali, ciascuna volta a regolare singoli profili del fenomeno, rendendo l'insieme di difficile interpretazione e applicazione sistematica². Circostanze quali la necessità di implementare il sistema di protezione e assistenza sociale e l'evidenza del crescente contributo del settore nel rispondere a esigenze sociali sempre crescenti³ ha reso impellente la necessità di individuare un quadro giuridico chiaro di riconoscimento, valorizzazione e promozione del contributo del Terzo Settore. L'intenzione del legislatore del 2016 è di costituire infatti un contesto normativo in cui il Terzo Settore possa godere di una regolamentazione più chiara e conforme al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, con l'obiettivo di rispondere all'esigenza di rinnovo della “*welfare society*” che punti al superamento del tradizionale paradigma dualista – Stato/mercato – in favore di un assetto tripolare che comprenda l'azione solidaristica della società civile⁴ in favore del perseguimento dell'interesse generale.

² Si veda ad esempio E. ROSSI, *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo Settore: un'opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, n. 3, 2014, p. 19.

³ Istat registra dal 2011 fino ad oggi una costante crescita delle istituzioni non profit: dal 2011 al 2018 infatti si registra una crescita costante, passando da 301.191 enti a 360.061 enti. Mentre nel 2011 il settore non profit aveva conosciuto una crescita molto importante con il +28 % rispetto al 2001. Per una disamina della crisi del welfare state italiano e le crescenti necessità in termini di contributo dal settore privato non profit rimandiamo a C. RANCI, *Il terzo settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto*, in *Stato e Mercato*, n. 42/3, 1994, pp. 323 ss.

⁴ L'intenzione di riforma del Terzo Settore confluiscono nelle “Linee guida per la riforma del Terzo Settore” pubblicate dal Governo nel 2014, ove è individuato l'obiettivo di “costruire un nuovo Welfare partecipativo, fondato su una governance sociale allargata alla partecipazione dei singoli dei corpi intermedi e del Terzo Settore al processo decisionale

L'art. 1 della legge delega pubblicata nel 2016 riporta compiutamente queste intenzioni, affermando di agire «al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione».

Il Terzo Settore costituisce oggetto di disciplina normativa in quanto strumento di attuazione diretta di principi costituzionali, con particolare riferimento ai principi di solidarietà, pluralismo e sussidiarietà. Gli enti che ne fanno parte sono riconducibili al *genus* delle formazioni sociali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, ambito privilegiato nelle quali la Repubblica riconosce e garantisce i diritti dell'uomo e promuove il pieno sviluppo della persona umana, sia nella sua dimensione individuale sia in quella collettiva e organizzata. Tali formazioni sociali rappresentano veicoli privilegiati per l'attuazione del principio di solidarietà sociale, inteso quale fondamento dell'integrazione dell'individuo nella comunità e della sua partecipazione alla determinazione e realizzazione del bene comune. In questa cornice, il principio di sussidiarietà, nella sua accezione orizzontale delineata dall'art. 118, u.c., della Costituzione, impone alle istituzioni pubbliche, a tutti i livelli, un obbligo di promozione e sostegno dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale, riconoscendo al Terzo Settore un ruolo funzionale nell'architettura costituzionale della Repubblica⁵. Questi presupposti fondano l'intervento normativo a partire dalla legge delega che individua quattro ambiti di regolazione: a) la revisione del Codice civile in merito alla disciplina di associazioni, fondazioni ed enti non lucrativi di carattere privato⁶, b) il riordino della legislazione speciale e della generale disciplina in merito al Terzo

e attuativo delle politiche sociali al fine di ammodernare le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del welfare, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale” e ancora “ Esiste dunque un tesoro inestimabile, ancora non del tutto esplorato, di risorse umane, finanziarie e relazionali presenti nei tessuti comunitari delle realtà territoriali che un serio riordino del quadro regolatorio e di sostegno può liberare in tempi brevi a beneficio di tutta la collettività, per rispondere agli attuali bisogni del secondo welfare e generare nuove opportunità di lavoro e di crescita professionale”. Il documento è consultabile sul [sito](#) del governo.

⁵ Per una ricostruzione dettagliata dei fondamenti costituzionali del Terzo Settore rimandiamo, tra gli altri, a F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo Settore*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

⁶ La revisione della disciplina del titolo II del Libro primo del Codice civile prevista all'art. 3 della legge delega è stata rimandata *sine die*. Tale previsione contenuta nella legge delega aveva come obiettivo quella di aggiornare la disciplina della forma giuridica degli enti non profit, per assicurare una disciplina unitaria per ogni ente di natura non profit comune a tutte le formazioni sociali sviluppatasi negli anni. La conseguenza di tale mancanza, come ampiamente sostenuto in letteratura è chiaramente una compromissione delle istanze unificatrici espresse in sede di Legge Delega che comporta quindi un allargamento importante della forbice tra gli enti che rientrano all'interno della normativa del nuovo Codice del Terzo Settore e quelli che ne rimangono esclusi e quindi regolati dalla obsoleta normativa codicistica. Si veda in tal senso: E. ROSSI, L. Gori, *La riforma del Terzo Settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non profit* n. 3/2017 e L. ARINCI, *Disposizioni generali, costituzione, ordinamento e amministrazione delle associazioni e fondazioni del Terzo Settore*, in M. CEOLIN (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore a norma dell'articolo 1, co. 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, Zanichelli Bologna, 2023, p.132.

Settore, c) la revisione della normativa sull'impresa sociale, e d) la revisione della normativa in merito al servizio civile universale.

Il Dlgs n. 117 del 2017 rappresenta il cuore dell'intervento normativo e dà vita al Codice del Terzo Settore (CTS) che procede alla riforma del Terzo Settore in senso proprio, abrogando la maggior parte delle normative speciali⁷.

Il testo normativo si articola in tre direttrici fondamentali, orientate al raggiungimento degli obiettivi sopra esposti. In primo luogo, viene identificato un *perimetro* di soggetti che rispondono a specifici requisiti caratterizzanti. In secondo luogo, il testo disciplina *modalità promozionali* finalizzate a incentivare il contributo al perseguimento dell'interesse generale da parte di tali enti. Infine, prevede l'adozione di un *sistema di controlli* strutturato, volto a verificare l'osservanza delle condizioni essenziali e a garantire la legittimità nell'utilizzo degli strumenti di promozione⁸.

2.1. Gli aspetti definatori

L'individuazione di una definizione del fenomeno del Terzo Settore si è da sempre rivelato un compito teoricamente arduo, richiamando esso un ambito dai confini concettuali – ancor prima che giuridici – piuttosto indefiniti. Tale esperienza, infatti, è stata approfonditamente esaminata prima di tutto in ambito sociologico ed economico, settori nei quali si è cercato di comprendere l'essenza e le peculiarità di quell'insieme di organizzazioni non lucrative che, svolgendo attività di interesse generale, non rientrano pienamente nelle tradizionali categorie di Stato o mercato. In questo contesto, mentre la letteratura sociologica fu la prima a ipotizzare l'esistenza di una "terza dimensione" alternativa al settore statale e a quello del mercato⁹ gli economisti si sono concentrati sulle ragioni della sua emergenza, inserendola all'interno delle teorie del cosiddetto *government failure*¹⁰ e del *market failure*¹¹. L'esigenza di pervenire a una definizione giuridicamente compiuta del Terzo Settore si è progressivamente affermata in seguito ai numerosi interventi normativi susseguitisi nel tempo, i quali, pur contenendo disposizioni riconducibili a

⁷ Sono abrogate diverse normative, tra cui due leggi storiche come quella sul volontariato n. 266 del 1991, e quella sulle Associazioni di Promozione Sociale n. 383 del 2000, oltre che parte della Legge n. 460 del 1997. Le leggi abrogate sono riportate all'interno dell'art. 102, D.lgs 117/2017.

⁸ Sulla riforma del Terzo Settore in generale rinviamo, *ex multis*, a P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Il Diritto del Terzo Settore (seconda edizione)*, Il mulino, Bologna, 2021; F. DONATI, F. SANCHINI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Giuffrè, Milano, 2019; M. CEOLIN (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore, op. cit.*; A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018; L. GORI, E. ROSSI (a cura di), *La riforma del Terzo Settore*, numero monografico della rivista *Non profit paper*, 3, 2017.

⁹ Tra i contributi fondamentali in tale ambito riconosciamo sicuramente il lavoro del "Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project" pubblicato in H. K. ANHEIER, L. M. SALAMON, *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis (Johns Hopkins NonProfit Sector Series)*, Manchester University Press, 1998.

¹⁰ H.B. HANSMANN, *The role of Non profit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, vol. 89 n. 5, 1980.

¹¹ B.A. WEISBROD, *The non profit economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.

tale ambito, si sono limitati a richiamarne la denominazione facendo riferimento a una nozione intuitiva e pre-giuridica, senza tuttavia fornirne una definizione esaustiva¹².

L'intervento normativo in oggetto al contrario procede alla definizione di un perimetro specifico, ovvero il Terzo Settore, in cui vengono individuate delle organizzazioni aventi diritto all'assunzione della qualifica di Enti del Terzo Settore (ETS). Queste organizzazioni, circoscritte all'interno dell'insieme di formazioni sociali ed enti privati operanti senza scopo di lucro, devono esercitare attività e adottare modalità operative conformi al perseguimento dell'interesse generale e alla promozione della solidarietà sociale. L'individuazione di tale perimetro assume una rilevanza costituzionale, poiché i criteri per stabilire le linee di demarcazione della categoria giuridica degli ETS sono esplicita attuazione dei principi costituzionali, al fine di evitare che la normativa si configuri come privilegio o comporti un'ingiustificata limitazione della libertà di associazione e d'impresa. Nello specifico la legge fornisce per la prima volta, una definizione legale di Terzo Settore, all'art. 1 della Legge Delega del 2016, come «il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi»¹³.

Il legislatore, dunque, disegna il perimetro del Terzo Settore intorno ai soli enti di carattere privato che, coerentemente al principio di sussidiarietà, svolgono attività di *interesse generale*, secondo le forme dell'azione volontaria e gratuita, di mutualità e di produzione e scambio, secondo le finalità civiche o di utilità sociale. L'acclamata importanza di poter disporre di una definizione giuridica non nasconde i limiti di questa enunciazione, che sono ampiamente descritti in letteratura, e in particolare attengono alla vaghezza contenutistica della dimensione finalistica indicata, ovvero le *finalità civiche e di utilità sociale* che rivelano un contenuto più "politico" che non giuridico, e sembrano maggiormente riferibili alle tipologie di attività piuttosto che alle finalità in sé¹⁴.

¹² Tra gli atti normativi più significativi si ricordano la legge 8 novembre 2000, n. 328, e il d.P.C.M. 30 marzo 2001, adottato in esecuzione diretta, che ha cercato di individuare, sul piano soggettivo, i fenomeni ritenuti conformi a tale perimetro concettuale.

¹³ Art. 1 Legge n. 106/2016.

¹⁴ Pierluigi Consorti in particolare argomenta che a causa della prevalenza degli studi economici sugli enti del non profit, il legislatore ha dato maggior rilievo al profilo oggettivo, ovvero delle attività sociali, di questi piuttosto che allo scopo e alle finalità che originariamente costituivano il tratto distintivo del non profit ovvero lo scopo solidale. La conseguenza di ciò "qualche perplessità emerge semmai sotto il profilo contenutistico, a partire dalla citazione delle "finalità civiche" e di "utilità sociale" le prime affatto prive di riferimenti univoci – sicché la loro menzione assume il ruolo di manifesto politico (peraltro incerto) e di conseguenza *tamquam non esset* - e le altre piuttosto riferibili alle attività che non alle finalità.[...] le attività dovrebbero essere di "utilità sociale" e l'interesse generale dovrebbe valere come indice di finalità dell'ente [...]" Cfr P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Il Diritto del Terzo Settore...*, op cit. p. 74.

Tuttavia, risulta più interessante in questa sede soffermarci sulla definizione fornita all'interno del Codice del Terzo Settore che, infatti, si scosta leggermente dalla legge delega e procede alla definizione puntuale dell'Ente di Terzo Settore (ETS).

La definizione, formulata all'art.4 del Codice, esplicita gli aspetti soggettivi, oggettivi e teleologici della categoria di ETS. In particolar modo l'ambito soggettivo risulta molto più preciso rispetto al riferimento della legge delega ai soli enti di natura privata. Il Codice, infatti, fornisce un elenco fisso delle organizzazioni che rientrano entro tale definizione, ovvero enti già saldamente presenti nella tradizione italiana del non profit, come Associazioni di Promozione Sociale (Aps), Organizzazioni di Volontariato (Odv), o Società di Mutuo Soccorso (Soms), e alcuni di nuova costituzione, Reti associative ed Enti filantropici, oltre che le forme giuridiche da Codice civile, Associazioni (riconosciute e non) e Fondazioni¹⁵. Accanto alla precisa enumerazione di questi enti si ritrova una clausola di rinvio a «gli altri enti di carattere privato diversi dalle società», che pur escludendo in modo chiaro gli organismi societari, crea uno spazio di flessibilità e atipicità. La definizione riprende in seguito il riferimento l'attività di interesse generale cui sono votati tali enti sotto il profilo oggettivo, di cui è fornito un elenco al successivo articolo 5, da svolgere secondo precise modalità quali l'azione volontaria, erogativa e mutualistica, ma anche tramite la «produzione o scambio di beni e servizi», che permette di rimarcare l'inclusione delle imprese sociali all'interno del perimetro della definizione. In ultimo è identificato uno specifico fine teleologico di tali enti, ovvero un «fine civilistico di utilità e solidarietà sociale».

La definizione poi prescrive in modo esplicito l'esclusione per alcuni soggetti – quali ad esempio le Fondazioni di Origine Bancaria, le Amministrazioni Pubbliche, e gli enti controllati da esse, i partiti politici, i sindacati e altre tipologie– soddisfacendo quindi l'esigenza di creare un “perimetro” legale del Terzo Settore¹⁶.

La definizione incorpora inoltre una ulteriore condizione, ovvero l'iscrizione all'interno del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), che costituisce una condizione imprescindibile per l'acquisto della qualifica stessa di Ente del Terzo Settore e, di conseguenza, per l'applicazione della relativa disciplina. Si tratta di una importante innovazione della legislazione in oggetto¹⁷, che per la prima volta

¹⁵ «Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore». Art 4, co.1 d.lgs. n. 117/2017.

¹⁶ Analizzano il tema dei confini del Terzo Settore, L. GORI, F. ZANDONAI, *I confini del Terzo Settore una mappa costantemente da riscrivere*, in *Rivista Impresa sociale*, n. 11/2018.

¹⁷ Il RUNTS rappresenta una novità significativa nel panorama giuridico italiano, introducendo un sistema obbligatorio per tutte le tipologie di enti che desiderano acquisire la qualifica di Enti del Terzo Settore (ETS). Tale innovazione si



crea un'unica fonte informativa del fenomeno del Terzo Settore utile a molteplici funzioni, quali favorire trasparenza e pubblicità ma anche funzionare da base delle attività di controllo da parte della Pubblica Amministrazione.

Per riassumere dunque il cuore della riforma sta nell'aver individuato l'Ente di Terzo Settore, come una nuova tipologia soggettiva unica, che comprende tutte le precedenti distinzioni tipologiche (Organizzazioni di volontariato, Associazioni di Promozione Sociale, Società di mutuo soccorso) e includendone alcune nuove (Reti associative ed Enti filantropici) che vengono ora accomunate nella qualifica ETS. Tale qualifica è riconosciuta ai soli enti che siano in possesso dei requisiti richiesti dalla disciplina speciale e siano iscritti in un registro pubblico.

2.2. Promozione e controllo

La seconda direttrice assunta dal Codice del Terzo Settore si esplica, in relazione al perimetro delineato, nella definizione delle modalità attraverso cui l'attività degli enti volta al perseguimento dell'interesse generale viene sostenuta e incentivata, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Tale disposizione prevede che la Repubblica non si limiti al mero riconoscimento di uno spazio operativo per i soggetti singoli o associati, ma assicuri che tale margine di libertà sia effettivamente supportato e reso concreto attraverso misure di promozione e sostegno¹⁸. A tal fine, la riforma introduce un insieme di misure strumentali finalizzate alla promozione delle attività degli enti del Terzo Settore. Tali misure si articolano, da un lato, in forme di sostegno di natura fiscale, disciplinate nel Titolo X del Codice e differenziate in base alla tipologia di ente; dall'altro, in forme di sostegno pubblico e privato, che si concretizzano attraverso canali di finanziamento – quali i fondi di cui agli artt. 72 e 73 del CTS – agevolazioni alle erogazioni liberali (art. 83 CTS), nonché strumenti volti a incentivare l'investimento di capitale nelle imprese sociali (art. 18, co. 4, d.lgs. n. 112/2017).

discosta dalla natura facoltativa dei registri precedentemente esistenti, come quelli delle Organizzazioni di Volontariato (ODV), disciplinati dalla legge 266/1991, e delle Associazioni di Promozione Sociale (APS), previste dalla legge 383/2000, che, sebbene abbiano avuto anche una sezione nazionale, erano prevalentemente di competenza regionale. Fino al 2021, infatti, esistevano ODV e APS non iscritte ad alcun registro ufficiale, una situazione che il RUNTS mira a superare. A differenza di altri registri, come quello delle ONLUS istituito dal d.lgs. 460/1997 o il Registro Imprese per le Imprese Sociali, che presentano caratteristiche di obbligatorietà e centralizzazione, il RUNTS si distingue per la sua struttura unitaria, poiché pur essendo gestito dagli "Uffici regionali del RUNTS" e dall'"Ufficio statale", si configura come un unico "Registro Nazionale". L'iscrizione in questo registro non solo è condizione necessaria per accedere ai benefici previsti dalla legge, ma rappresenta anche un requisito fondamentale per la qualificazione degli ETS nel nuovo sistema giuridico, attribuendo loro una valenza e un riconoscimento ufficiale. Per un approfondimento sulla normativa e sulla situazione di aggiornamento e popolamento del Registro rimandiamo al [Rapporto 2024 sul registro unico nazionale del terzo settore](#) pubblicato da Unioncamere e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁸ Sulla sussidiarietà orizzontale rinviamo, *ex multis* G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2002, p. 5 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 51 ss.; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 179 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, II edizione, Torino, 2003.

Infine, nel pieno rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti di natura privata, la riforma istituisce un sistema di controllo articolato¹⁹, che si avvale di dispositivi sia interni che esterni. Tale sistema risulta giustificato dall'adozione delle misure promozionali e di collaborazione con l'ente pubblico, finalizzate alla verifica della conformità ai criteri identificati.

3. La dimensione regionale del Codice del Terzo Settore

La complessità del quadro normativo, unitamente alla pluralità delle esperienze che caratterizzano il mondo del Terzo Settore, evidenzia le criticità inerenti al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. L'intera disciplina del settore si colloca, infatti, in una zona di tensione tra, da un lato, l'esigenza di garantire uniformità attraverso la definizione univoca di una specifica categoria di enti – esigenza motivata anche da obblighi di coerenza con i principi costituzionali e con il diritto dell'Unione europea – e, dall'altro, la necessità di riconoscere spazi di differenziazione regionale e territoriale, fortemente rivendicati da numerose Regioni sin dalla promulgazione del Codice²⁰. Si tratta dunque di capire quale assetto tra Stato – Regioni è stato delineato dal Codice. È possibile osservare che, benché la quasi totalità della disciplina, ma anche alcune funzioni amministrative fondamentali, si collochino a livello statale, sono individuabili all'interno del Codice alcuni spazi di competenze regionale di non poco conto.

I principi base che guidano il ragionamento in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni sono stati chiariti con la sentenza n. 185 del 2018 della Corte costituzionale, a seguito di due ricorsi presentati da Veneto e Lombardia che lamentavano presunte lesioni di competenza nell'ambito delle misure di promozione del CTS²¹. Il giudice afferma che il Terzo Settore svolge attività che sono « assai eterogenee e pertanto risulta evidente che il Terzo Settore, come già il volontariato, non possa essere configurato come “materia” in senso stretto. La relativa disciplina, quindi, sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello

¹⁹ Per un approfondimento dei sistemi di controllo rimandiamo a P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo Settore*, Il Mulino 2024, pp 194 ss.

²⁰ In particolare, C. cost., n. 185/2018.

²¹ Cfr. C. cost., n. 185/2018. La sentenza ha origine dal ricorso di Veneto e Lombardia che rilevano profili di incostituzionalità nell'ambito della regolazione dei centri servizi per il volontariato (art. 61 ss. CTS) nonché le disposizioni relative all'istituzione di un fondo per il finanziamento di progetti e iniziative di interesse generale nel Terzo Settore e le ulteriori risorse economiche derivanti dal Fondo nazionale per le politiche sociali (artt. 72 e 73 CTS). In via indiretta, l'intento delle Regioni è stato quello di porre in evidenza come alcune modalità di “promozione” e “sostegno” – sia di natura istituzionale sia finanziaria – siano state concepite senza prevedere alcun meccanismo di coinvolgimento delle Regioni, né sotto forma consultiva, né partecipativa o co-decisionale. Ciò, nonostante le possibili e significative ricadute che tali misure possono avere sulle politiche regionali nei vari settori del Terzo Settore. In tale ottica, le Regioni ricorrenti hanno lamentato come la riforma del Terzo Settore non abbia adeguatamente considerato la configurazione istituzionale multilivello e l'autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni. Per un approfondimento sulla sentenza si rimanda a E. ROSSI, *La riforma del Terzo Settore per la prima volta davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 5, 2018, p. 2067 ss.; e L. GORI, *Terzo Settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del 2018*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 198 ss.

Stato, sia di competenza regionale»²². Tale sentenza riprende i principi già espressi dal Giudice del 1992 con la sent. n. 75 a proposito di un ricorso in via principale della Provincia autonoma di Bolzano in merito alla legge n. 266 del 1991, in cui era stata affermata in primo luogo la necessità e la legittimità di una legislazione uniforme sul piano nazionale, a motivo del fatto che il volontariato – e per estensione oggi potremmo dire il Terzo Settore –, «costituisce un modo di essere della persona nell’ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell’azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. In quanto tale, esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all’interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle Regioni o delle Province autonome (o degli enti locali)»²³.

L’argomentazione della sentenza, anche a seguito della riforma del Titolo V rimane sostanzialmente valida²⁴: è dunque necessario riferirsi all’art. 117 della Costituzione per identificare quali aspetti della legislazione del Terzo Settore ricadono nelle competenze esclusive statali e quali in quelle residuali o concorrenti in capo alle Regioni.

Si distinguono in primo luogo le norme che sanciscono il riconoscimento essenziale del Terzo Settore e successivamente le norme che ne definiscono le modalità di promozione. Per quanto riguarda il primo ambito, la competenza di definire aspetti organizzativi e strutturali degli enti, «le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale»²⁵, nonché «la definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni di volontariato» (C. cost. n.75/1992) è ascrivibile all’interno della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, (Art. 117 co. 2 lett. l) Cost.)²⁶.

Allo stesso modo il legislatore statale detiene la competenza di tutela della concorrenza (Art. 117 co. 2 lett., e) Cost.), riconosciuta come materia tipicamente trasversale²⁷. In questo ambito sono collocabili le norme relative ai rapporti tra ETS e PA, per ciò che concerne la responsabilità dello Stato di definire un bilanciamento tra esigenze e interessi di tipo costituzionale, quali la solidarietà, e la tutela della concorrenza tra i diversi tipi di attori che operano nel mercato, in particolare nell’ambito dell’applicazione

²² C. cost. n. 185/2018.

²³ C. cost. n. 75/1992.

²⁴ A. SIMONCINI, *Il Terzo Settore e il nuovo Titolo V della costituzione*, in P. CAROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della costituzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2004.

²⁵ C. cost., n. 75/1992.

²⁶ Luca Gori sostiene che oggi pare doversi aggiungere a questo ambito di competenze Statali anche la definizione di modalità e finalità dei controlli sul possesso dei requisiti previsti dalla legislazione L. GORI, *Il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo Settore: la prospettiva regionale*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di) *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 139 ss,

²⁷ C. cost. n. 14/2014.

della sussidiarietà orizzontale. Inoltre, in tale ambito rientrano anche le forme di sostegno diretto e indiretto, ossia la normativa fiscale²⁸, almeno per quanto concerne ciò che rileva per la compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di stato.

L'ulteriore competenza esclusiva statale riguardo al Terzo Settore attiene alla materia della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Art. 117 co. 2 lett. *m*) Cost.), con riferimento in particolare alla garanzia dei diritti sociali e alla modalità attraverso cui tali diritti sono assicurati tramite il contributo del Terzo Settore.

D'altro canto, l'aspirazione regionale di vedersi attribuiti dei margini di autonomia si basa sul presupposto che molti ambiti di attività di interesse regionale elencati all'art. 5 del CTS ricadono all'interno delle competenze legislative concorrenti o residuali delle Regioni. Lo stesso Codice, infatti, nell'individuare le attività di interesse generale ove gli ETS possono operare, precisa che tali attività sono svolte «in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio» (art. 5 CTS), sovente di natura regionale – si pensi ad esempio all'ambito dell'assistenza sociale, di competenza residuale regionale, area privilegiata dell'intervento del Terzo Settore, ma anche al turismo o alla protezione dei beni storici. Poter incidere sulla disciplina del Terzo Settore rappresenta per le Regioni un ambito di governo vero e proprio, e quindi la possibilità di sviluppare *policy* che possono assumere il carattere di legislazione promozionale di determinate attività di interesse generale.

Nel secondo ambito normativo, relativo alle forme di promozione del Terzo Settore, si individuano spazi di intervento regionale di particolare rilievo. Essi si estendono dall'attuazione di specifiche misure promozionali, a profili di competenza anche di natura fiscale, fino alla gestione degli strumenti di finanziamento pubblico agli enti, previsti dal quadro nazionale ma la cui concreta operatività richiede un'attuazione a livello regionale²⁹.

La sfera di maggior interesse per il legislatore regionale risiede in larga misura nell'attuazione del titolo VII del CTS, quindi i rapporti tra ETS e pubblica amministrazione, in particolare nelle materie che ricadono all'interno della competenza concorrente o residuale regionale. In questi ambiti infatti gran parte

²⁸ Contenuta in particolar modo all'interno del Titolo X del Codice del Terzo Settore.

²⁹ Ricordiamo principalmente artt. 55, 56 e 57 CTS in tema di rapporti con la pubblica amministrazione; art. 69 CTS, accesso al fondo sociale europeo; art. 70, strutture e autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche; art. 71 CTS, concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e enti locali e concessione di beni culturali immobili di proprietà regionale. In ambito fiscale troviamo: l'art. 82, c. 7 CTS, riduzione/esenzione di pagamento di tributi nei confronti degli enti del Terzo Settore che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale; art. 82, c. 8 CTS, riduzione o l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive; art. 89, c. 17 CTS, norma ricognitiva delle forme speciali di partenariato con enti del Terzo Settore. Gli artt. 72 (Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo Settore) e 73 (Altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo Settore) del Codice del Terzo Settore istituiscono due fondi statali, a carattere vincolato quanto alla finalità perseguita, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

delle funzioni amministrative sono attribuite alle Regioni e agli enti locali, che possono quindi dettare una disciplina specifica nel modo di realizzare il proprio esercizio.

Risulta importante quindi capire in che modo la legislazione regionale può concorrere a definire questo terreno che è molto complesso attraversato da questioni di difficoltà interpretativa e attuativa.

3.1. «Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore» alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni

La disciplina del Titolo VII, ovvero la normativa in merito all'Amministrazione condivisa o "coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore" rappresenta uno degli aspetti di maggiore innovazione del Codice del Terzo Settore. Come si è cercato di evidenziare, gli aspetti di definizione e individuazione di un perimetro specifico di enti, di creazione di misure di controllo e di promozione, danno vita a una categoria di enti dotati di uno statuto giuridico di derivazione costituzionale, che in ultima istanza abilita gli ETS alla relazione e collaborazione con l'ente pubblico. L'art. 55 infatti esplicita una (delle possibili) declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, introducendo una forma innovativa di relazione tra le pubbliche amministrazioni – a prescindere dalla loro tipologia e livello – e gli enti del Terzo Settore. La disposizione stabilisce che gli enti pubblici nell' «esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore»³⁰, in tutti gli ambiti di intervento definiti dall'articolo 5 del CTS.

Gli istituti previsti dal CTS, infatti, abilitano gli Enti del Terzo Settore a partecipare a tutte le fasi del *policy making* pubblico (programmazione, progettazione, attuazione). Il Codice espone i dispositivi dedicando a ciascuno un comma dell'articolo 55: al co. 2 viene introdotta la *co-programmazione*, attivata in fase preliminare e pianificatoria da parte del decisore pubblico, con l'obiettivo dell' «individuazione, da parte dell'amministrazione pubblica procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» quindi un processo di tipo partecipato e condiviso per ampliare prima di tutto la conoscenza dei decisori pubblici, ma anche le risorse materiali e non disponibili sui territori. Segue al co.3 l'istituto della *co-progettazione*, focalizzata sulla definizione partecipata di uno specifico progetto in risposta a bisogni noti ed individuati a monte; infine all'art.55 co. n.4 viene previsto l'*accreditamento*, ossia la modalità attraverso cui una PA può creare partenariati per l'attuazione o gestione di un progetto. Nel testo di legge i tre istituti vengono citati in sequenza e facendo

³⁰ Art. 55 CTS.

l'uno riferimento all'altro, suggerendo che la procedura partecipata completa preveda tutte e tre le fasi collaborative³¹.

A questi strumenti collaborativi si aggiungono le *convenzioni*, secondo la previsione contenuta all'art. 56 CTS rivolta esclusivamente agli enti configurati come Odv e Aps, per la gestione di servizi e attività di interesse generale. L'art. 57 CTS infine disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario e di emergenza e urgenza.

Il Titolo VII rappresenta un'innovazione significativa nel rapporto tra enti privati di natura solidaristica e la Pubblica Amministrazione, poiché il legislatore intende conferire al Terzo Settore un ruolo paritario, e non più di mero esecutore e stampella dell'azione pubblica³², nella progettazione e nell'erogazione dei servizi di interesse generale, riconoscendo la sua maggiore capacità di identificare e rispondere in modo capillare alle esigenze territoriali. La Corte costituzionale si è espressa confermando la legittimità di tale norma in quanto prima vera "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria"³³ nella nota sentenza n. 131 del 2020.

Vale la pena in questa sede analizzare l'ampio dibattito³⁴ sviluppatosi in relazione a questo Titolo VII per comprendere a fondo la novità del paradigma che questo istituto istituisce, e la specificità quindi che il Terzo Settore assume. Il dibattito si sviluppa in merito a due aspetti: da una parte la carenza di precisione nella formulazione delle procedure di applicazione in sede amministrativa del Titolo VII, in particolare per quanto concerne l'individuazione dei criteri di selezione degli enti partner³⁵, dall'altra la mancata definizione di una netta linea di demarcazione rispetto alla disciplina prevista dal Codice dei contratti

³¹ Sostengono la natura cronologica e consequenziale dei tre istituti: 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, nonché E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art 55 del Codice del Terzo Settore*, in *Non profit paper*, 3/2017, p. 168.

³² Richiamiamo ad esempio le riflessioni contenute in: I. COLOZZI, *Il modello italiano di politiche sociali: l'applicazione del principio di sussidiarietà dopo la legge 328/2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. DONATI (a cura di), *Verso una società sussidiaria, Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bononia University Press, Bologna, 2011, pp. 251 ss. L'autore, nello studio dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua prima attuazione tramite la legge 328/2000 sui servizi sociali, sottolinea come al Terzo settore sia stato riservato il ruolo di integrare e di sussidiare l'azione dell'attore pubblica nell'ottica di un mero risparmio di budget, in contrapposizione a una visione della sussidiarietà che comprenda la reale valorizzazione del contributo materiale e immateriale della spinta solidale della società civile.

³³ C. cost., n. 131/2020, Considerato in diritto, punto 2.1.

³⁴ Su questo ampio argomento segnaliamo le importanti riflessioni di L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo Settore e P.A.*, *Federalismi* 14/2020; N. VETTORI, *I partenariati di amministrazione condivisa per l'attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale*, in R. URSI (a cura di), *Studi sui principi generali del Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 135-171.

³⁵ Questo è valido in particolare per la procedura di co-programmazione rispetto al quale il Codice non prevede forme di accreditamento specifiche o procedure concorsuali, ma si limita a richiamare i principi della legge 241/1990. Il co. 4 dell'art 55 CTS invece prevede una procedura più dettagliata per quanto riguarda l'attivazione del partenariato nella co-progettazione, citando «forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte dell'amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

pubblici, che ha configurato una situazione di incertezza in merito al rapporto con la normativa europea, soprattutto per quanto attiene al principio di concorrenza³⁶.

In risposta a una richiesta formulata dall'ANAC - in merito all'adeguamento delle Linee guida relative all'affidamento di servizi agli enti solidaristici³⁷ - che riguardava propriamente la richiesta di fare chiarezza sulla possibile interferenza tra Codice del Terzo Settore e Codice dei Contratti pubblici, il Consiglio di Stato, nel parere n. 2052 del 2018, si è espresso formulando un responso fortemente limitativo relativamente all'applicazione degli istituti previsti dal Titolo VII del CTS. Il Consiglio di Stato ha affermato il primato del Codice dei Contratti Pubblici nell'ambito del rapporto tra PA e TS e quindi di una logica pro-concorrenziale e di libera competizione economica, a suo parere più vicina ai dettati del diritto unionale. Alla luce di questo orientamento, dunque, gli strumenti previsti dal Codice del Terzo Settore verrebbero impiegati esclusivamente in casi residuali, come nel caso di procedure di affidamento prive di un carattere selettivo o nelle ipotesi in cui il servizio sia erogato a titolo totalmente gratuito. Ciò, anche in riferimento a un istituto ampiamente validato sia a livello teorico che applicativo, quale la convenzione, ritenuta invece maggiormente suscettibile di determinare una possibile distorsione delle dinamiche concorrenziali tra operatori di mercato e, per tale ragione, considerata necessariamente subordinata rispetto alla disciplina appaltistica derivante dal diritto europeo³⁸.

Il dibattito, come si può facilmente evincere, ha rivelato un profondo scontro di visioni in merito alla possibilità di applicare il principio di solidarietà come principio regolatorio dei rapporti dell'ente pubblico con il privato sociale, alternativo a quello di concorrenza.

A tal proposito si è dunque pronunciata la Corte costituzionale con la sua sent. 131/2020³⁹, nonché buona parte della dottrina⁴⁰ esprimendosi in maniera contraria al parere del Consiglio di Stato, offrendo strumenti e importanti considerazioni sistematiche per la comprensione degli strumenti del coinvolgimento attivo del TS mettendo in luce gli aspetti costituzionali, dell'applicazione del Titolo VII del CTS.

³⁶ Sul tema del coordinamento tra i due testi normativi si veda A. ALBANESE, *Le convenzioni fra gli enti pubblici organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo Settore. Il confronto con il diritto europeo*, in *Non profit*, n. 3/2017.

³⁷ Prima della riforma del Terzo Settore, infatti le “Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali” promulgate da ANAC con Deliberazione n. 32 del 20 gennaio 2016, costituivano punto di riferimento in merito alla complessa disciplina degli affidamenti dei servizi a enti non profit in ambito di servizi sociali e sanitari.

³⁸ Commissione speciale del Consiglio di Stato, parere 20 agosto 2018, n. 2052, punto 5.

³⁹ C. cost. n. 131/2020.

⁴⁰ Si veda ad esempio il documento redatto dal Club degli amici dell'art 55, AA.VV, *Il diritto del Terzo Settore preso sul serio*, disponibile al link <https://welforum.it/wp-content/uploads/2019/02/Il-Terzo-settore-preso-sul-serio.pdf>, e A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo Settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, n. 1/2019, pp. 139 ss.

A parere della Corte, infatti, il Titolo VII imposta un nuovo rapporto collaborativo e non competitivo con i pubblici poteri attraverso la partecipazione comune alla realizzazione dell'interesse generale, infatti a parere della Corte: «il modello configurato dall'art 55 CTS [...] non si basa sulle corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»⁴¹. La Corte allo stesso tempo, come già ANAC, chiarisce che il principio di solidarietà posto a fondamento degli istituti di amministrazione condivisa è in linea con le disposizioni del diritto eurounitario che infatti riconosce agli Stati membri piena autonomia nell'approntare sistemi organizzativi in relazione ad attività a spiccata valenza sociale ispirati a logiche solidaristiche piuttosto che concorrenziali⁴².

In questo senso lo Stato agisce in esercitando la propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, costruendo una norma che escluda che l'ambito del rapporto tra TS e PA rappresenti un mercato caratterizzato da scambi sinallagmatici e monetari – e quindi sia attratta in logiche pro-concorrenziali. Al contrario il legislatore statale identifica tale ambito come luogo di scambio di beni e valori che rimangono fuori dal gioco del mercato e della concorrenza⁴³.

La legge della Regione Toscana, tra le prime iniziative legislative regionali in materia di Terzo Settore, ha inteso intervenire sulla tematica dell'amministrazione condivisa, in quel momento ancora oggetto di dibattito sia sul piano dottrinale sia su quello applicativo. La L.R. n. 65 del 2020⁴⁴ ha rappresentato infatti un impulso di chiarificazione da parte di un ente regionale dalla situazione di incertezza normativa creatasi a seguito della già citata pronuncia del Consiglio di Stato (n. 2052 del 2018). In questa legge la Regione Toscana configura il rapporto tra PA ed Enti del Terzo Settore (come definiti dal CTS), dettagliando l'aspetto sostanziale, ma anche i principi in tema di procedimento amministrativo dei modelli di collaborazione (co programmazione e co progettazione) che l'amministrazione regionale e gli enti locali, nelle materie di competenza legislativa regionale, sono chiamati ad applicare. La norma toscana configura

⁴¹ C. cost. n. 131/2020.

⁴² La Corte afferma infatti che «le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione» oltre che la «relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 'Spezzino') tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà».

⁴³ S. BIN, *La concorrenza nel bilanciamento tra valori*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di) *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Laterza, Bari, 2019. p.70 ss.

⁴⁴ Per una trattazione organica del ruolo di primogenitura della legge Toscana in merito al dibattito sul titolo VII del CTS si veda F. SANCHINI, *Il ruolo della legge regionale nella definizione dei rapporti PA- enti del Terzo Settore. La primogenitura della Regione Toscana con la L.22 Luglio 2020 n. 65, Osservatorio sulle fonti*, 1/2021, e le riflessioni di L. GORI, *il "coinvolgimento attivo" degli enti del Terzo Settore... op. cit.* pp. 153 ss.

in base all'art. 12⁴⁵ della stessa, la possibilità di un doppio canale a cui l'amministrazione pubblica può ricorrere nella definizione del rapporto con il Terzo Settore in base alla finalità perseguita dall'amministrazione: ovvero il regime dell'amministrazione condivisa *ex* CTS o l'esternalizzazione dei servizi in base al Codice dei contratti pubblici. In questo senso la norma conferisce una base legislativa e procedurale agli istituti della co-programmazione e co-progettazione ed accreditamento, dimostrando altresì l'importanza del ruolo che può assumere la legislazione regionale. L'impianto della legge toscana ha poi costituito un esempio per le altre legislazioni regionali che, in quanto successive, recepiscono anche la modifica del Codice dei contratti pubblici⁴⁶ e il D.M. 72 del 2021⁴⁷, occorse in seguito alla chiarificazione della Corte costituzionale.

La sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, oltre a chiarire la natura del nuovo rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo Settore, così come delineato dall'art. 55 CTS, ha il merito di aver tracciato una linea di demarcazione tra la competenza statale e quella regionale nella regolazione di tali rapporti. Tale distinzione si estende, più in generale, anche alle diverse forme di attivismo civico e solidale che si pongono nel solco del principio di sussidiarietà orizzontale.

La normativa del Titolo VII, ed in particolare l'art. 55, infatti, risulta come uno "scheletro normativo" che necessita un completamento da parte delle amministrazioni locali: come detto, infatti, la competenza in ambito di ordinamento civile in capo allo Stato prescrive che questo definisca i presupposti soggettivi – il perimetro degli ETS – e gli elementi procedurali essenziali in garanzia dell'uniformità di trattamento sui territori⁴⁸. Ciascuna amministrazione, locale o regionale, deve invece integrare nei limiti dei propri poteri – e nei diversi ambiti di attività di interesse generale che attengono alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale – le modalità e i procedimenti in relazione alle proprie specificità territoriali, infatti «alle Regioni, invece, compete declinare in concreto i procedimenti per valorizzare la "specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale così da poter differenziare – come espressamente evocato dall'art. 55 CTS – la disciplina del

⁴⁵ L'articolo recita «Qualora i soggetti di cui all'articolo 3, co. 1, intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al Sito esterno decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).» Art. 12 L.R. Toscana n. 65/2020.

⁴⁶ La modifica al Codice dei Contratti è effettuata tramite l'Art. 6 del d.lgs. n. 36/2023, il quale dispone: «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo Settore di cui al Codice del Terzo Settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente Codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo Settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017».

⁴⁷ DM n. 72 del 31/03/2021: *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore*.

⁴⁸ L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale.. op.cit.*, p. 186 ss.

procedimento amministrativo in relazione ai singoli ambiti di attività o, comunque, alle specificità del Terzo Settore regionale».

L'occasione di tale importante chiarificazione è data dall'emanazione della legislazione regionale umbra sulle cooperative di comunità⁴⁹ – enti istituiti al fine di contrastare lo spopolamento di alcune aree e il declino economico e sociale tramite la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni collettivi. All'interno di tale disciplina, è previsto un articolo che riconosce la possibilità per queste cooperative di prendere parte ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, così come delineati dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore. Su questo punto il Governo ha promosso ricorso⁵⁰, ritenendo che la normativa umbra abbia indebitamente esteso il perimetro soggettivo degli Enti del Terzo Settore individuati dalla legge statale, includendovi anche le cooperative di comunità e riservando loro l'accesso a un istituto che, secondo la disciplina nazionale, sarebbe destinato esclusivamente agli ETS ex art. 55 CTS. La Corte costituzionale in tale occasione si pronuncia ribadendo che la platea degli Enti del Terzo Settore ammessi ai regimi di favore previsti dalla normativa non è suscettibile di estensione. Ne consegue che soltanto le cooperative di comunità formalmente costituite come ETS – e dunque regolarmente iscritte nel Registro unico nazionale del Terzo Settore – possono accedere agli istituti di co-programmazione e co-progettazione previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore. Al contrario, per le cooperative che non rivestono la qualifica di ETS, l'applicazione del modello di amministrazione condivisa delineato nel Titolo VII risulta priva di legittimità. Come affermato in precedenza è infatti competenza esclusiva statale nell'ambito dell'ordinamento civile, seguendo l'art. 117 Costituzione, la prerogativa della definizione, anche sotto il profilo soggettivo, degli enti di Terzo Settore, da cui consegue un divieto di «omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo Settore e quelli che vi rientrano» ovvero l'impossibilità di allargare la nozione di Ente di Terzo Settore sia estendendo la categoria di enti a cui applicherebbero le norme del Codice del Terzo Settore sia creando nuove tipologie assimilabili.

Aspetto di fondamentale interesse in questa sede è la sottolineatura da parte della Corte costituzionale dell'esistenza di un duplice compito dell'amministrazione regionale: da una parte la definizione di modalità di collaborazione con l'ente pubblico in base alle specificità territoriali in attuazione dell'art 55 CTS per gli enti appartenenti alla categoria ETS, ma allo stesso tempo l'identificazione e la promozione di *ulteriori* forme di coinvolgimento per gli enti che essa individua, in ragione della loro funzione sociale e della loro forma giuridica.

La Corte salvaguarda quindi la prerogativa statale di determinare l'ampiezza dell'ambito soggettivo del CTS – dando ampia indicazione della *ratio* di una tale disciplina di favore, ma dall'altro chiarisce la

⁴⁹ L.r. Umbria n. 2/2019 “disciplina delle cooperative di comunità”

⁵⁰ Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in G.U. n. 32 del 7 agosto 2019, 1^a serie spec.

possibilità per le amministrazioni regionali di promuovere altre forme di collaborazione con l'ente pubblico in applicazione dell'art. 118 co. 4 Cost., senza necessariamente ricondurre gli enti beneficiari alla categoria di Ente di Terzo Settore tracciata dal legislatore statale.

La sentenza n. 131 del 2020 traccia, insomma, un confine preciso: vieta alle Regioni di creare un'«omologazione tra soggetti estranei al Terzo Settore e quelli che vi appartengono», intendendo per «omologazione» l'estensione automatica degli istituti di promozione formulati nel Codice del Terzo Settore. Tuttavia, apre un'interessante possibilità per le Regioni nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ossia quella di declinare tale principio in chiave di riconoscimento delle manifestazioni emergenti dell'attivismo civico e delle pratiche di solidarietà a livello territoriale, anche prima di un eventuale intervento del legislatore statale. Si delinea, dunque, un modello in cui la legislazione regionale può fungere da «laboratorio normativo»⁵¹, come è avvenuto per le imprese di comunità e potrebbe avvenire per altre forme di aggregazione sociale spontanee, rispetto ai quali il legislatore locale o regionale ha la possibilità di valorizzarne l'esperienza.

3.2. L'attività legislativa regionale alla luce della sent. Cost 131/2020

È opportuno analizzare ora con maggiore attenzione le legislazioni regionali adottate in questi anni, al fine di comprendere nel dettaglio le modalità concrete di declinazione di quanto finora esposto.

Attualmente, le leggi regionali approvate sono cinque: L.R. Toscana n. 65/2020, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo Settore toscano*, che fa seguito all'aggiornamento della legislazione regionale in tema di cooperazione sociale (L.R. n. 58/2018, *Norme per la cooperazione sociale in Toscana*); L.R. Molise n. 21/2022, *Disciplina del Terzo Settore*; L.R. Umbria n. 2/2023, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*; L.R. Emilia-Romagna n. 3/2023, *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, L.R. Piemonte n.7/2024, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo Settore piemontese*⁵².

Le leggi regionali tendono a seguire due principali direttive per quanto concerne gli obiettivi dell'intervento normativo. In alcuni casi ritroviamo esclusivamente la regolamentazione delle procedure di interazione tra il Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione, ai sensi del D.lgs. 117/2017; negli altri casi le legislazioni mirano a integrare in modo più specifico la nuova normativa del Terzo Settore nella sua interezza nel contesto regionale di riferimento⁵³.

⁵¹ L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche sociali*, n. 2/2019, pp. 318-331.

⁵² La Regione Toscana ha inoltre adottato una legge regionale per la disciplina dell'istituzione dell'ufficio regionale del RUNTS (L.R. Toscana n. 53/2021), che in questa sede non rileva.

⁵³ Alla prima categoria appartiene la legislazione Umbra, le altre legislazioni già citate invece si inseriscono nella seconda categoria di leggi.

Se molti degli aspetti delle leggi regionali sono prevalentemente di natura attuativa, soprattutto per quanto riguarda le misure promozionali definite al livello nazionale, tra cui le misure di natura fiscale e quelle di finanziamento pubblico diretto agli enti⁵⁴, non mancano tuttavia spinte integrative e innovative rispetto alla normativa nazionale. Ne elenchiamo i principali di seguito.

In primo luogo, si rileva come il livello normativo regionale evidenzia l'intento di promuovere e sostenere gli enti solidaristici di natura privata che, operando senza scopo di lucro nell'interesse generale, assumono un ruolo strategico per i territori. In tali ordinamenti, dunque, prima ancora della puntuale attuazione del Codice del Terzo Settore e dell'individuazione formale degli ETS, emerge una volontà generale e inclusiva di valorizzare il ruolo delle formazioni sociali a carattere solidaristico presenti sul territorio, secondo un impianto normativo che può essere descritto come fondato su cerchi concentrici. Tale approccio mira a incentivare, attraverso diverse modalità, il contributo di tali enti nelle attività amministrative e politiche delle istituzioni regionali, in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, della Costituzione. In questa prospettiva, la disciplina di favore che le Regioni riservano agli Enti del Terzo Settore, ai sensi del CTS, risulta essere integrata in un contesto normativo più ampio, che abbraccia complessivamente il mondo non profit.

Si osserva, in seguito, l'istituzione *ex novo* di organismi di rappresentanza e raccordo tra i vari attori e portavoce del mondo non profit e le istituzioni, al fine di rafforzare la collaborazione, che troviamo in tutte le legislazioni regionali emanate⁵⁵.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda il rapporto tra la legislazione regionale e l'autonomia regolamentare degli enti locali: all'interno di tale contesto normativo, le leggi regionali delegano all'autonomia regolamentare locale la definizione operativa dei rapporti con i soggetti del Terzo Settore⁵⁶. In tal modo, la funzione della legislazione regionale non assume un carattere impositivo volto a disciplinare rigidamente i rapporti tra Regione ed enti locali, limitando la loro autonomia, bensì si configura come un tentativo di delineare un quadro giuridico essenziale che, tenendo conto dell'esperienza normativa pregressa, garantisca un adeguato livello di uniformità sul territorio regionale. Tale uniformità si rivela imprescindibile per assicurare un esercizio coerente ed efficace delle funzioni amministrative, riconoscendo che un adeguato grado di armonizzazione normativa costituisce un presupposto fondamentale per il buon funzionamento dell'azione amministrativa.

Il cuore delle legislazioni regionali è, come già detto, quello dell'attuazione del titolo VII del Codice, che è declinato nella sua concretezza, esplicitando procedimenti in grado di valorizzare «la specifica attitudine

⁵⁴ *Supra*, Nota n. 29.

⁵⁵ L.R. Toscana n. 65/2020, Capo II, *Raccordo fra Regione ed enti del Terzo Settore*; L.R. n. 21/2022 Molise. Capo II, *Raccordo fra Regione ed enti del Terzo Settore*; L.R. 3/2023 Emilia-Romagna, Titolo II, *Rappresentanza e partecipazione degli enti del Terzo Settore*; L.R. n. 7/2024, Capo II, *Raccordo fra Regione ed enti del Terzo Settore*.

⁵⁶ Art. 3, co. 1, L.R. Toscana n. 65/2020; art. 4, co. 2, L.R. Umbria n. 2/2023; art. 6, L.R. Emilia-Romagna n. 3/2023



a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale così da poter differenziare la disciplina del procedimento amministrativo in relazione ai singoli ambiti di attività o comune alle specificità del Terzo Settore regionale»⁵⁷.

3.3. La legge piemontese n. 7/2024: dall'innovazione alla prudenza

La legge regionale piemontese n. 7 è l'ultima Legge Regionale promulgata, e sul modello della legge regionale toscana citata, intende recepire il Codice del Terzo Settore nella sua integralità nel contesto di riferimento.

Essa si apre, al Capo I, con il riconoscimento dell'«autonoma iniziativa delle formazioni sociali» che svolgono nel territorio regionale attività di interesse e di rilevanza sociale, in conformità con i principi costituzionali. Da sottolineare, che il legislatore regionale individua un quadro costituzionale in parte differente da quello evocato in sede nazionale, riferendosi infatti agli artt. 2, 3, 4, 18, 118 co. 4 Cost. ma aggiungendo un riferimento all'art. 32, suggerendo l'intenzione del legislatore di sostenere, per mezzo del Terzo Settore, anche un ambito fondamentale degli apparati Regionali ovvero la tutela della salute⁵⁸. La legge individua il proprio ambito soggettivo di applicazione in un'ampia gamma di enti: all'art. 4 infatti, nel definire i soggetti destinatari delle misure, si identificano gli enti del Terzo Settore⁵⁹, ma anche le «associazioni, fondazioni e altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, ancorché non iscritti al registro unico nazionale del Terzo Settore»⁶⁰. La legge piemontese, quindi, come quella della Toscana (art. 4, co. 4) e del Molise (art. 4, co. 3), allarga la platea dei destinatari della normativa a un ventaglio di soggetti più ampio rispetto a quelli del Terzo Settore strettamente inteso. Le Regioni, infatti, come evidenziato anche dalla corte costituzionale nell'ambito della sentenza n. 131 del 2020, nell'ambito della loro

⁵⁷ C. cost. 131/2020.

⁵⁸ Il *modus operandi* del legislatore piemontese pare essere assimilabile a quello nazionale. All'interno del Codice del Terzo Settore all'art. 1 sono evocati gli artt. 2, 3, 4, 18, 118 co. 4, ma anche l'art. 9 Cost. Tale scelta del legislatore nazionale ha fatto sorgere numerosi dubbi in merito all'opportunità di tale aggiunta: se i primi articoli citati infatti concorrono alla definizione sostanziale del fenomeno del TS, il riferimento all'art. 9 invece si riferisce a una delle specifiche attività che esso svolge. In questo caso la Regione Piemonte fa lo stesso ma con un altro ambito di intervento ovvero l'attività in ambito sanitario. Per quanto conclamata l'importanza e la priorità dell'ambito sanitario per l'attività politica e amministrativa regionale risulta allo stesso modo «fuori posto» una simile citazione nell'ambito di una legge regionale che regola un fenomeno trasversale a una moltitudine di materie di interesse generale. Per questo si ritiene, in linea con la letteratura che si è occupata della legislazione nazionale, che una formulazione più puntuale avrebbe dovuto o elencare tutte le disposizioni costituzionali potenzialmente connesse con le attività svolte dal Terzo Settore, oppure limitarsi all'enunciazione degli articoli costituzionali che rappresentano il fondamento sostanziale del Terzo Settore nel suo complesso. Si vedano in tal senso le riflessioni di P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo Settore*, Il Mulino 20204, pp 58 ss.

⁵⁹ «Ai fini della presente legge si considerano enti del Terzo Settore i soggetti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 117/2017, iscritti al registro unico nazionale del Terzo Settore di cui all'articolo 45 del medesimo decreto legislativo, con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Piemonte» Art 4 co. 1 L.r. 7/2024.

⁶⁰ Art. 4, comma 3, L.R 7/2024.



competenza legislativa possono infatti definire, in attuazione dell'art. 118 u.c. Cost, proprie misure di natura promozionale rivolte a enti collettivi anche non coincidenti con la definizione data dal legislatore statale all'interno del Codice del Terzo Settore, individuando tuttavia basi diverse da quella accordate agli Ets, in modo da non costituire un'estensione delle misure promozionali già previste. Per evitare quindi di incorrere nel divieto di "omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo Settore e quelli che vi rientrano" (e quindi nella violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, C. cost. 131/2020), la legge piemontese si premura di delimitare in ogni caso l'ambito di applicabilità degli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore esclusivamente agli enti in possesso della qualifica di ETS.

Il Capo II della legge prevede, l'istituzione di una Consulta regionale sul Terzo Settore, composta da esponenti delle realtà maggiormente rappresentative sul territorio piemontese.

La volontà di istituire tale organo consultivo era evidente sin dalla proposta di legge del 2021⁶¹, che già delineava una soluzione istituzionale capace di accogliere una pluralità di voci del panorama sociale, in numero superiore rispetto a quanto successivamente previsto dalla legge approvata nel 2024. La scelta di ridurre la composizione dell'organo è stata formulata su suggerimento del Forum Terzo Settore Piemonte, il quale ha espresso parere favorevole a una configurazione più snella, ritenendola maggiormente funzionale. Più nel dettaglio, risulta ad oggi difficile determinare con precisione la composizione effettiva della Consulta. L'articolo 6 della legge regionale menziona soltanto alcune delle principali realtà del Terzo Settore piemontese, specificando per ciascuna il numero di rappresentanti previsti (ad esempio, due per il Forum del Terzo Settore Piemonte, uno per la Conferenza regionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, uno per il Coordinamento regionale delle società di mutuo soccorso, ecc.). Rimane invece indeterminata la modalità di individuazione dei rappresentanti delle altre componenti del Terzo Settore – quali organizzazioni di volontariato (Odv), associazioni di promozione sociale (APS), cooperative sociali, enti filantropici e ulteriori enti qualificati come ETS. Per tali categorie, la norma demanda al Presidente della Giunta regionale la nomina dei componenti (uno o due per ciascuna tipologia), sulla base del criterio della maggiore rappresentatività, da intendersi in relazione al numero di soggetti aderenti. Questa formulazione, tuttavia, solleva non pochi interrogativi, soprattutto alla luce della complessità del panorama sociale piemontese, della sua articolazione territoriale e dell'eterogeneità delle attività di interesse generale svolte dagli enti operanti nel settore. Anche in questo caso, sarà necessario attendere l'attuazione concreta della legge – che prevede l'istituzione della Consulta entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore – per chiarire quali soggetti del Terzo Settore saranno effettivamente coinvolti in quanto considerati maggiormente rappresentativi. Si segnala, tuttavia, che a un anno dall'approvazione della legge regionale, la Consulta non risulta ancora formalmente istituita. Ad ogni modo, l'istituzione

⁶¹ Consultabile presso la Banca Dati Arianna, [Dossier virtuale Legge Regionale, 7/2024](#).



della Consulta ha carattere innovativo e ha tutte le potenzialità per essere un ottimo interlocutore per il decisore pubblico, ben evidenziato anche dall'art. 7 della legge che ne espone i compiti: esprimere pareri e fare proposte alla Giunta; promuovere ricerche sul tema del Terzo Settore; promuovere e sostenere l'applicazione della legge rispetto i rapporti tra PA e TS; attivarsi per la sensibilizzazione pubblica e collettiva ai temi oggetto della legge 7/2024; promuovere occasioni di incontro e confronto con TS e la Giunta.

Il Capo III contiene invece misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione. In particolare, l'art. 8 prevede sostegno e promozione del “volontariato organizzato” quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà da parte di ogni persona. A differenza di quanto previsto dalla legge regionale Toscana, non viene però menzionato il ruolo del volontariato “individuale”⁶², riducendo quindi la portata innovativa del Codice in tale materia.

Cuore del testo normativo è rappresentato dal Capo IV della normativa, ovvero “Rapporti tra enti del Terzo Settore e pubblica amministrazione” declinazione operativa dell'amministrazione condivisa nell'ambito delle attività di interesse generale che ricadono nelle competenze regionali. Il capo in oggetto, ricalcando l'art. 55 e 56 CTS, procede alla definizione degli istituti di co programmazione coprogettazione e accreditamento (art. 9,11,13), esplicitando di volta in volta i principi in tema di procedimento (art. 10 e 12). All'art. 9 la legge regionale stabilisce che le amministrazioni di cui all'articolo 3 (che includono la Regione Piemonte, gli enti locali e altri enti pubblici operanti nel territorio regionale) *possono* coinvolgere gli enti del Terzo Settore *anche* mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo n. 117/2017.

Il legislatore ribadisce che la co-programmazione è finalizzata all'individuazione dei bisogni della comunità da soddisfare, degli interventi necessari, e delle modalità di realizzazione degli stessi, tuttavia diversamente dalla Regione Toscana, che configura tale istituto come un'attività obbligatoria inserendo il vincolo di motivarne il mancato ricorso in caso di non attivazione dell'istituto⁶³, la Regione Piemonte prescrive più genericamente che gli enti pubblici «possono» coinvolgere gli Enti Del Terzo Settore nelle attività di pianificazione dell'amministrazione, lasciando quindi un più ampio margine di discrezionalità

⁶² Il Codice del Terzo Settore, all'art. 17, riconosce e disciplina il volontariato individuale, inteso come l'attività liberamente prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, anche al di fuori di un'organizzazione strutturata, purché svolta in coerenza con i fini di utilità sociale e senza finalità lucrative, rappresentando così una forma autonoma e legittimata di partecipazione civica e solidarietà attiva.

⁶³ Art. 9 co.1 L.R. Toscana 65/2020, recita: “Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 3, co. 1, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co programmazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, *motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto*”(corsivo nostro)

al legislatore⁶⁴. Inoltre, la norma specifica, come anche la disciplina toscana (art 9 co. 1), che la stessa attività possa assumere altre forme, e che quindi l'istituto in oggetto è *una* delle modalità di coinvolgimento del mondo sociale all'interno delle procedure di programmazione dell'amministrazione pubblica.

Nel successivo art. 10, che disciplina i principi del procedimento di co-programmazione, al co. 1, prevede che la volontà dell'amministrazione di attivare la co-programmazione risulta da un atto che avvia il procedimento e che, nel rispetto dei principi di trasparenza imparzialità e parità di trattamento, venga pubblicato un avviso. Questo disciplina le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo Settore.

Il successivo articolo 11 della legge regionale disciplina la co-progettazione, stabilendo che i soggetti pubblici (come definiti all'articolo 3 co. 1) possono attivare tale procedimento al fine di realizzare forme di partenariato con gli enti del Terzo Settore, nell'ambito di attività di interesse generale, per la definizione e l'eventuale realizzazione progetti e servizi finalizzati a soddisfare precisi bisogni della collettività, specificando che entrambi i soggetti «che concorrono alla realizzazione del progetto apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche» (art. 11 co. 3). È inoltre prevista all'art 12 co.1 lett. a) anche la possibilità che siano gli enti di Terzo Settore a prendere l'iniziativa dell'avvio del procedimento. L'art. 12 definisce poi più puntualmente i procedimenti di co – progettazione che devono seguire i principi della legge 7 agosto 1990, n. 241: a seguito di una valutazione da parte della PA circa le proposte progettuali presentate, gli attori procedono alla formulazione condivisa del progetto operativo⁶⁵.

Un aspetto che merita attenzione è la specifica, da parte del legislatore, che la co-progettazione può essere attivata *anche* ad esito delle attività di co-programmazione, suggerendo che i due istituti non si trovino in un rapporto di consequenzialità logica e cronologica ma che la co-progettazione possa attuarsi anche in maniera autonoma. Diversamente, un'interpretazione più letterale della norma statale supportata da molte delle posizioni sostenute in dottrina⁶⁶, predilige in larga parte un'interpretazione contraria a quanto stabilito dalla legge regionale, affermando la necessità che i due istituti debbano conseguire l'uno dall'altro. Se l'interpretazione della dottrina dovesse ritenersi tuttavia corretta, ciò potrebbe presentare qualche

⁶⁴ Si pongono in questo senso dei problemi interpretativi in quanto a partire dalla sentenza n.131/2020 le procedure di “coinvolgimento attivo” sembrano essere procedimenti obbligatori che attuano la vocazione sussidiaria delle Regioni e degli apparati pubblici, *cfr.* F. SCALVINI, *Co-programmazione, co progettazione accreditamento*, *op cit.* p. 269.

⁶⁵ È interessante notare che il legislatore regionale in tale fase precisa che l'ente pubblico da conto con un atto degli esiti dell'attività e dell'impatto sociale conseguito rispetto agli obiettivi dell'avviso, secondo le *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo Settore*, Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 23 Luglio 2019.

⁶⁶ E. FREDIANI, ad esempio, sostiene l'esistenza di un necessario rapporto temporale e causale tra i due istituti. E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione*, *op. cit.*, p.270.

difficoltà per il legislatore regionale che si troverebbe nella situazione di aver contraddetto una norma statale in merito all'architettura stessa dell'amministrazione condivisa.

Non si disciplina invece la possibilità del cosiddetto «accreditamento per co-progettazione», fattispecie prevista all'art. 55, c. 3 CTS, chiarita dal dm 72/2021 (e al contrario prevista nella legge regionale Umbria, art. 14 e nella legge regionale Emilia-Romagna, art. 19), che nell'intenzione del legislatore statale costituiva uno dei possibili strumenti utili alla concreta applicazione dei procedimenti di co-progettazione.

Ulteriore punto da sottolineare in merito a questi pochi articoli esaminati è che, come previsto dalla legge regionale della Toscana (art. 10, co. 1, lett. b; art. 13, co. 1, lett. b, n. 4), dalla legge regionale dell'Umbria (art. 5, co.1, lett. e) e dalla legge regionale del Molise (art. 11, co. 3; art. 13, co. 1, lett. b), la legge regionale piemontese prevede la possibilità di coinvolgere, nei procedimenti citati, enti non iscritti al Registro Nazionale del Terzo Settore. In ambito di co-programmazione infatti possono essere coinvolti, anche soggetti che non rientrano nella definizione di Ente del Terzo Settore ai sensi del CTS e della legge regionale stessa, a condizione che la loro partecipazione sia direttamente connessa ed essenziale agli obiettivi e al tema specifico della co-programmazione. È nuovamente chiara la volontà di allargare il più possibile i soggetti coinvolti al fine di poter godere di un numero maggiore di informazioni e contributi da parte di attori sociali differenti. Considerato il fine di tale allargamento e anche l'oggetto delimitato, non vi è in questo caso rischio di incappare nel divieto di *omologazione* come definito dal Giudice costituzionale nella già citata sentenza n. 131/2020: non vi è infatti prefigurazione di un eventuale gestione di servizi o interventi.⁶⁷

In riferimento alla co-progettazione invece la norma prevede che Enti diversi da ETS siano coinvolti «in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto e, in quest'ultimo caso, limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali». Sempre alla luce del divieto di *omologazione* il caso della co-progettazione presenta difficoltà di adattamento maggiori, essendo previsti eventuali svolgimenti di attività. Tuttavia, l'articolo in commento, similmente alla previsione della legge toscana, prevede che il coinvolgimento di enti non appartenenti al Terzo Settore strettamente inteso siano sempre intermediati da ETS *ex CTS* e limitatamente alle *attività secondarie e funzionali alle attività principali* (art. 12 co. 4). La norma in esame si occupa di precisare il quadro regolamentare entro il quale le amministrazioni locali, qualora decidano di attivare i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione, debbano operare, attuando i principi stabiliti dalla legge nell'ambito della loro autonomia organizzativa e regolamentare (art. 10, co. 2; art. 12, co. 3). Tali disposizioni impongono agli enti di adottare regolamenti specifici sull'amministrazione condivisa, al fine di recepire sia i principi generali di cui all'art. 55 CTS, sia le disposizioni più dettagliate previste dalla legge regionale, nell'ambito della loro autonomia

⁶⁷ L. GORI, *Il coinvolgimento attivo*, op.cit. p 158.

regolamentare. La finalità di tali disposizioni non risiede esclusivamente nel fornire una guida operativa più accurata per l'amministrazione comunale nei procedimenti di amministrazione condivisa, ma soprattutto nel promuovere l'integrazione sistematica degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione all'interno dell'organizzazione amministrativa comunale⁶⁸.

L'articolo 13 dispone infine, in coerenza con quanto previsto dall'art. 56 CTS, che le amministrazioni regionali, nell'ambito delle rispettive competenze, possano stipulare con le organizzazioni di volontariato (Odv) e le associazioni di promozione sociale (APS) apposite convenzioni o patti di accreditamento, finalizzati all'erogazione, in favore di terzi, di attività o servizi sociali di interesse generale, qualora tali forme di collaborazione risultino «più favorevoli rispetto al mercato».

Il medesimo articolo, sul modello normativo già adottato dalla Regione Toscana, al comma 2 chiarisce il significato da attribuire alla locuzione «più favorevoli rispetto al mercato» espressione che figura anche all'interno dell'art. 56, comma 1, del CTS. Da tale chiarimento emerge un'interpretazione secondo cui l'apporto degli enti del Terzo Settore deve essere considerato più vantaggioso, in particolare, per la loro effettiva capacità di concorrere al perseguimento delle finalità sociali e degli obiettivi di solidarietà. Ne discende, pertanto, che la “maggiore favorevolezza” non si esaurisce in un calcolo puramente economico, bensì si sostanzia nella capacità degli enti di generare un impatto sociale positivo e diffuso, a beneficio della collettività.⁶⁹

La legge, infine, si chiude con un insieme di articoli di natura attuativa della normativa statale: di particolare rilievo risulta la previsione di una premialità per le pubbliche amministrazioni per il ricorso all'amministrazione condivisa, all'art. 17, in analogia con quanto previsto dalla Regione Umbria⁷⁰. Come accennato, nessuna delle previsioni relative all'utilizzo di strumenti, istituti e prassi collaborative è stata esposta dal legislatore in termini impositivi: il novero di strumenti del “coinvolgimento attivo degli enti” è subordinato alla volontà del decisore pubblico di applicare o meno la normativa a seconda del singolo caso. È possibile, dunque, solo supporre quale sia l'intenzione del legislatore con l'introduzione della previsione di cui all'art. 17 della legge regionale. Esso, infatti, promuove l'utilizzo degli strumenti

⁶⁸ G. GOTTI, *Co-programmazione e autonomia regolamentare dei Comuni. Riflessioni alla luce di alcune recenti esperienze toscane*, in *Rivista Impresa sociale*, 3/2023.

⁶⁹ A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo Settore* afferma: “La ragione della deroga all'applicazione delle regole poste a tutela della concorrenza non trova il suo fondamento, pertanto, nel mero risparmio economico, nella possibilità per le pubbliche amministrazioni di spendere di meno (in termini assoluti), risultato che probabilmente sarebbe in astratto raggiungibile anche attraverso altre modalità di riduzione dei costi del servizio, quanto proprio nella sinergia di tale aspetto con la dimensione solidaristica e sociale cui è improntato il servizio stesso, che si traduce nella capacità delle organizzazioni non profit coinvolte di concorrere “in concreto” alla possibilità che vengano assicurati livelli più ampi (in relazione alla platea degli utenti, e in particolar modo di utenti “deboli”, che ne possono usufruire grazie all'apporto fornito dall'attività gratuita degli aderenti alle Odv o alle Aps) e più elevati (in relazione alle modalità) di tutela dei diritti”, p. 163.

⁷⁰ Art 16, comma 2 L.R. Umbria n. 2/2023.

collaborativi (in special modo co-programmazione e co-progettazione) associando al loro uso volto alla costruzione di partenariati pubblico-privato sociale, premialità aggiuntive in sede di bando o finanziamento⁷¹. Questa previsione si muove sul piano della tutela dell'autonomia regolamentare degli enti – più volte citata all'interno del testo normativo, soprattutto in relazione alla co-programmazione – incentivando al tempo stesso l'utilizzo di pratiche collaborative attraverso la premialità. In questi termini l'articolo 17 può essere inteso come incentivo verso il soggetto pubblico. Sarà allora interessante verificare l'attuazione della disposizione rilevando in quali casi e in quale misura essa si applica: l'articolo, infatti, non determina né le modalità di verifica né la natura della premialità.

Recependo gli articoli 70 e 71 del CTS, la normativa regionale prevede che gli Enti del Terzo Settore - per lo svolgimento delle proprie attività di interesse generale (art. 16) o per manifestazioni e iniziative temporanee (art. 15) - possano disporre a titolo gratuito di beni mobili ed immobili pubblici (regionali e locali) non utilizzati per fini istituzionali. A tale scopo è previsto che la Regione crei un sistema informativo fruibile dagli ETS comprensivo dei beni disponibili e accessibili. Tale previsione rientra a pieno titolo all'interno delle politiche promozionali del CTS che intende dunque facilitare gli ETS nello sviluppo e attuazione di attività con scopi civici e solidaristici in grado di creare valore sul territorio, attraverso la messa a sistema di beni che il territorio ha da offrire, in questo caso i beni pubblici inutilizzati. È inoltre necessario notare che dalla previsione contenuta nell'articolo 16 vengono escluse le imprese sociali, sebbene appartenenti al Terzo Settore, in sintonia con la deliberazione della Corte dei Conti⁷².

I due articoli ribadiscono l'impianto sussidiario che ispira il Codice del Terzo Settore nella disciplina dei rapporti tra enti pubblici e soggetti del privato sociale. In particolare, viene affermato che il principio di solidarietà deve essere prioritariamente valorizzato rispetto a logiche meramente di mercato. In tal senso, nella concessione di beni pubblici, l'amministrazione può ricorrere allo strumento del comodato d'uso gratuito – per un periodo massimo di trent'anni – valutando il beneficio sociale generato dall'utilizzo del

⁷¹ “La Regione, nella concessione di patrocini, finanziamenti, benefici e vantaggi economici, comunque denominati, per le attività di interesse pubblico, oggetti di bando rivolto agli enti di cui all'articolo 3, co. 1, può assegnare premialità specifiche alle reti di partenariato che coinvolgono Enti del Terzo Settore selezionati dagli enti capofila di cui all'articolo 3, co. 1, in esito a un procedimento di co-progettazione o co-programmazione.” Art.17 l.r.7/2024.

⁷² Secondo quanto precisato nella Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 22 marzo 2022, l'art. 71, co. 2, del Codice del Terzo Settore riconosce a Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali la facoltà di concedere in comodato, a favore degli Enti del Terzo Settore – con esclusione delle imprese sociali – beni mobili e immobili di loro proprietà, non utilizzati per finalità istituzionali, affinché siano destinati allo svolgimento delle attività statutarie degli stessi enti. La disposizione in esame introduce, dunque, una precisa limitazione soggettiva, escludendo dal novero dei potenziali beneficiari le imprese sociali, comprese le cooperative sociali. Tale esclusione parrebbe motivata dall'esigenza di evitare potenziali alterazioni della concorrenza nel mercato, qualora beni pubblici venissero assegnati, seppure a titolo gratuito, a soggetti qualificabili come operatori economici. Una simile opzione normativa risulta, tuttavia, di non agevole comprensione, soprattutto considerando che la valorizzazione e il riuso di beni pubblici possono richiedere investimenti economici rilevanti. In tale contesto, proprio le imprese sociali – in virtù della loro natura economico-imprenditoriale, seppur non lucrativa – potrebbero teoricamente disporre di una maggiore capacità di intervento finanziario, funzionale alla riqualificazione dei beni e coerente con il perseguimento di finalità di interesse generale.

bene da parte di un ETS in alternativa alla sua concessione onerosa o al mancato utilizzo. Tale approccio è coerente con il ruolo dell'ente locale, quale rappresentante della comunità e titolare della cura degli interessi collettivi e dello sviluppo del territorio (art. 3, comma 2, T.U.E.L.), anche attraverso l'impiego ottimale del proprio patrimonio immobiliare⁷³. Questa impostazione è stata chiaramente confermata dalla Corte dei Conti in risposta a un quesito avanzato dal Comune di Terlizzi (BA), relativo alla possibilità – e alla compatibilità con i principi contabili – di concedere gratuitamente un bene immobile a un ETS. La Corte si è espressa favorevolmente, riconoscendo che, rispetto all'obbligo dell'ente locale di generare entrate dal proprio patrimonio, prevale il diritto dei cittadini al pieno sviluppo della persona, come sancito dall'art. 3 della Costituzione⁷⁴.

L'intervento normativo della Regione Piemonte si distingue per l'adozione di un approccio ampio e articolato nell'attuazione del Codice del Terzo Settore, orientato non solo alla declinazione dei principi che informano le pratiche di amministrazione condivisa, ma anche all'introduzione, nell'ordinamento regionale, di strumenti innovativi volti al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo del Terzo Settore. Tale operazione merita apprezzamento per l'intento di consolidare un sistema territoriale di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, si rileva un atteggiamento di cautela da parte del legislatore regionale nell'accogliere gli elementi maggiormente innovativi del Codice, evidenziando margini di miglioramento su più fronti. In particolare, permangono criticità sia in relazione alla disciplina del volontariato individuale, la cui rilevanza è riconosciuta dal CTS ma scarsamente sviluppata a livello attuativo, sia rispetto all'assenza di meccanismi vincolanti che garantiscano un effettivo e sistematico coinvolgimento degli ETS nei processi decisionali e programmatori delle amministrazioni pubbliche. A ciò si aggiunge la mancata istituzione, a distanza di oltre un anno dall'approvazione della legge, della Consulta regionale del Terzo Settore, elemento che solleva interrogativi circa la reale volontà politica della Giunta regionale di dare piena attuazione agli impegni assunti con questa legislazione

4. Conclusioni

L'introduzione del Codice del Terzo Settore risponde all'esigenza di riformare il sistema di welfare perché sia maggiormente rispondente ed efficace alle esigenze sociali della contemporaneità, ma soprattutto sia in grado di mettere a sistema le risorse umane, materiali, immateriali, conoscitive e relazionali dei tessuti sociali di ogni territorio, tramite una reale applicazione del principio sussidiario sancito dalla Costituzione. In tale prospettiva, la riforma individua e definisce una specifica categoria di enti, ritenuti capaci di contribuire al perseguimento dell'interesse generale mediante forme di azione solidale, in coerenza con i

⁷³ Corte dei Conti Puglia Sez. contr., Delib., (ud. 20/07/2022) 21-7-2022, n.106.

⁷⁴ E. IORIO, *Beni immobili pubblici: tra valorizzazione economica e funzione sociale*, in *LabsusPaper*, 2023, disponibile sul sito di [Labsus](http://Labsus.it).

criteri costituzionali di riferimento, ai quali sono pertanto destinate misure specifiche di promozione, sostegno e valorizzazione.

Il presente contributo ha inteso tracciare il quadro normativo e interpretativo che interessa il rapporto tra privato sociale e poteri pubblici concentrandosi sulla dimensione regionale, che risulta fondamentale per l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Ciò ha permesso di evidenziare come il dibattito attorno all'applicazione del Titolo VII del CTS abbia fatto emergere la fonte legislativa regionale come attore determinante nel definire il perimetro di efficacia degli strumenti codicistici, in particolare nelle materie che ricadono all'interno delle competenze concorrenti o residuali. L'esperienza toscana, espressa dalla legge regionale n. 65 del 2020, rappresenta una prima ipotesi su come il legislatore regionale, fondandosi sul presupposto costituzionale del Terzo Settore e in linea con l'assetto competenziale delineato dalla Carta, possa intervenire in maniera incisiva nella configurazione dei rapporti tra enti del Terzo Settore e soggetti pubblici. In tale prospettiva, l'orientamento tracciato dalla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale si rivela pienamente coerente con una normativa regionale volta a promuovere un Terzo Settore concepito come partner attivo dell'amministrazione nella realizzazione dell'interesse generale, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale. Tale impostazione contribuisce ad affermare un modello regolativo improntato alla logica solidaristica, in contrapposizione al paradigma concorrenziale.

L'innovazione normativa del modello toscano è stata successivamente adottata da numerose Regioni, tra cui la Regione Piemonte, con la legge regionale n. 7/2024. Pur non apportando evoluzioni normative sostanziali rispetto al modello toscano, tale disciplina si configura come uno strumento operativo per l'attuazione delle novità introdotte dal CTS, in particolare per quanto concerne la definizione puntuale ed efficace dei rapporti tra enti del Terzo Settore e poteri pubblici, tenendo conto delle peculiarità territoriali. Alle amministrazioni spetta, tuttavia, dare attuazione a molti aspetti di questa disciplina che a distanza di un anno dalla sua approvazione non sono ancora operative, primo tra tutti la convocazione della Consulta del Terzo Settore.

L'importante sentenza della Corte costituzionale n.131 del 2021 attribuisce alle Regioni, tuttavia, una duplice funzione: da un lato, recepire e attuare i contenuti del Codice del Terzo Settore perché siano adattati ai vari contesti territoriali e alle specifiche esigenze; dall'altro, assumere un ruolo propulsivo e innovativo nell'individuare le *ulteriori* forme di valorizzazione di quelle forme emergenti di solidarietà e partecipazione solidale che contribuiscono al perseguimento dell'interesse generale, ma che restano al di fuori del perimetro normativo tracciato dal Codice.

È infatti evidente che, se da un lato il Codice del Terzo Settore si propone di individuare e definire un perimetro giuridicamente riconosciuto di enti, dall'altro occorre riconoscere l'esistenza di un universo

ben più ampio e articolato, composto da una pluralità di esperienze e soggetti – formali e informali – che, in varie modalità operano secondo logiche solidaristiche o di utilità sociale, ma che restano esclusi dall’ambito di applicazione della disciplina codicistica.⁷⁵ Non sfugge alla Corte costituzionale, quindi, la necessità di sottolineare il compito delle amministrazioni Regionali di configurandosi come veri e propri “laboratori normativi” per individuare nel perimetro esterno del Terzo Settore i soggetti collettivi informali, le esperienze di attivismo civico e le iniziative di auto-organizzazione comunitaria⁷⁶ che meritano attenzione e strumenti adeguati per essere riconosciuti e valorizzati, dotando quindi le amministrazioni di misure capaci di intercettare e di sostenere queste forme di partecipazione, anche al di fuori dell’inquadramento giuridico degli ETS.

La recente approvazione della L.R. Piemonte n. 5/2024, *Norme sull’amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà*, rappresenta un primo esempio in tale direzione. Essa è infatti finalizzata a disciplinare la cura e la gestione condivisa dei beni comuni⁷⁷ da parte di cittadini attivi, gruppi formali e non, aprendo uno spazio normativo promettente per lo sviluppo di modelli integrativi e complementari rispetto alla disciplina del Codice, capaci di dare piena attuazione alla cittadinanza attiva come forza generativa dell’interesse generale.

⁷⁵Basti pensare che secondo l’ultima rilevazione ISTAT (Censimento permanente delle istituzioni non profit, pubblicazione Ottobre 2024, periodo di riferimento 2022, reperibile sul sito di [Istat](https://www.istat.it)) le istituzioni non profit in Italia sono più di 360 mila, di cui l’85% sono Associazioni (riconosciute e non), e che svolgono in prevalenza attività sportive (34%), culturali e artistiche (15%) o ricreative e di socializzazione (14%). Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore a marzo 2025 contiene invece circa 133 mila enti, ovvero il 36%.

⁷⁶ Questo fenomeno è analizzato in prima battuta da studi sociologici in particolare Moro nel descrivere la società civile organizzata distingue tra un’area formalizzata di organizzazioni che ricadano nell’ambito del Terzo Settore o settore non profit e un ambito non formalizzato in cui esistono forme di “attivismo civico”, cfr. G. MORO G., VANNINI I., *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull’Italia del Civil Society Index*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

⁷⁷ La legge regionale n. 5/2024 del Piemonte si ispira ai regolamenti sull’amministrazione condivisa e sui patti di collaborazione elaborati da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà. Tali regolamenti, noti come “regolamenti comunali-tipo”, hanno costituito il fondamento giuridico per l’introduzione dei patti di collaborazione: strumenti amministrativi di natura para-contrattuale, volti a disciplinare le forme di cooperazione tra cittadini attivi e amministrazioni pubbliche nella cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni. I patti assolvono a una duplice funzione: da un lato, coordinano le iniziative civiche finalizzate alla tutela e valorizzazione del patrimonio collettivo; dall’altro, rappresentano il nucleo operativo del modello di amministrazione condivisa, promuovendo forme di partecipazione diretta anche da parte di cittadini non organizzati in enti formalmente costituiti. A partire dal 2014, tali strumenti hanno conosciuto una significativa diffusione sul territorio nazionale: ad oggi, risultano adottati in oltre 320 Comuni e da 6 Regioni, come documentato sul sito istituzionale di Labsus.