

La legge apre l'amministrazione condivisa agli enti religiosi oratoriali (non appartenenti al Terzo settore)*

EMANUELE ROSSI**

Sommario: 1. Il senso di un piccolo omaggio. – 2. L'amministrazione condivisa e gli enti del Terzo settore. – 3. La valorizzazione operata dalla Corte costituzionale e dalla legislazione successiva. - 4. La novella contenuta nella legge di bilancio per il 2025. – 5. Le ricadute ordinamentali. – 6. Quali sono gli enti cui si riferisce la legge di bilancio? – 7. E la legislazione regionale? – 8. Per concludere.

Data della pubblicazione sul sito: 2 settembre 2025

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *La legge apre l'amministrazione condivisa agli enti religiosi oratoriali (non appartenenti al Terzo settore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2025. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente lavoro è destinato al *Liber amicorum* in onore del prof. Salvatore Prisco.

** Professore ordinario di Diritto Costituzionale nella Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

1. Il senso di un piccolo omaggio

Il presente contributo intende affrontare un piccolo tema - se vogliamo marginale - che riguarda l'allargamento a soggetti collettivi che hanno una connotazione religiosa di procedure pensate per definire le modalità di relazione progettuale tra pubbliche amministrazioni ed enti privati aventi determinate caratteristiche: la specifica natura di enti cui si riferisce la novella legislativa di cui subito si dirà richiama un tema di più ampia portata, quale quello della laicità dello Stato. Un tema - è quasi superfluo ricordarlo - che è stato ampiamente e in profondità indagato dall'amico Salvatore Prisco, cui queste riflessioni sono dedicate. In uno dei suoi interventi in argomento, egli definisce la laicità come un oggetto "tuttora misterioso e inafferrabile, ad onta delle biblioteche che al riguardo sono state riempite", ma che al contempo "investe in modo centrale e diretto l'intimo sentire e l'esperienza intellettuale di ciascuno"¹. E che proprio per questo deve essere attentamente colto e valorizzato dal legislatore, con l'attenzione necessaria a favorire l'apporto delle diverse idee e dei diversificati interessi presenti nel contesto sociale, ma anche delle varie realtà organizzative che di tali idee ed interesse sono espressione. Per questo ho ritenuto che un tema tutto sommato circoscritto come quello che vado ad affrontare meriti specifica attenzione, quale sintomo di un legislatore che talvolta si dimostra poco attento alle ripercussioni di carattere generale di scelte che, seppur ispirate da intenti non commendevoli, possono tuttavia produrre effetti di rilievo su assetti in via di (precario) consolidamento.

Dedico con particolare piacere e riconoscenza questo lavoro al prof. Prisco, cui mi ha unito, da sempre, vicinanza di pensiero, a partire dalle comuni riflessioni sui temi dell'obiezione di coscienza e del servizio civile: una vicinanza che è stata rafforzata dalle comuni esperienze in ambito accademico, e da ultimo dalla partecipazione ai lavori della commissione per l'abilitazione scientifica nazionale per diritto delle religioni e diritto canonico. Di lui ho sempre apprezzato la profonda onestà intellettuale, la passione per la ricerca, l'impegno civile. Doti che fanno onore a lui e che, anche grazie a lui, onorano la nostra professione.

2. L'amministrazione condivisa e gli enti del Terzo settore

La legge di bilancio per il 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) contiene, all'art. 1 comma 213, una disposizione che merita di essere analizzata con attenzione, perché potenzialmente molto rilevante sul tema della amministrazione condivisa.

¹ S. PRISCO, *La laicità e i suoi contesti storici. Modelli socio-culturali e realtà istituzionali a confronto*, in *Diritto ecclesiastico*, n. 1-2 2006, p. 301; riprodotto in ID., *Laicità. Un percorso di riflessione*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009, pp. 1 ss.

Espressione, questa, che grazie all'intuizione iniziale di Gregorio Arena², è venuta progressivamente affermandosi nel nostro ordinamento, intendendosi con essa una modalità di amministrazione basata “sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che si ritiene possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati”³.

Tale modalità è stata prevista e disciplinata dall'art. 55 del Codice del Terzo settore (da ora in avanti: CTS), in forza del quale “in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”.

Tale previsione si riferisce dunque a tutti gli enti del Terzo settore: sia quelli di carattere imprenditoriale (imprese sociali, cooperative sociali) che quelli non imprenditoriali (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, e così via); tende inoltre a coinvolgere tutte le amministrazioni pubbliche (di cui al d.lgs. n. 165/2001) e può essere realizzata in tutti gli ambiti di attività di interesse generale nei quali gli enti di Terzo settore possono essere costituiti (definiti dall'art. 5 CTS). La circostanza per cui tutti gli enti iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo settore (d'ora in avanti, RUNTS) possono partecipare a procedure di co-programmazione e co-progettazione, e la considerazione per cui il coinvolgimento di un ente in un processo di amministrazione condivisa può risultare efficace soltanto se quell'ente sia in grado di offrire un apporto adeguato al tema in questione, fanno comprendere la necessità che le attività di interesse generale indicate da ciascun ETS nel proprio statuto o atto costitutivo coincidano con quelle effettivamente svolte dall'ente.

² L'espressione “amministrazione condivisa” è stata coniata per la prima volta da G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117–118, 1997, pp. 29 ss.

³ Da ultimo, sul tema, G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Con specifico riguardo alla co-progettazione nell'ambito dei servizi sociali v., per tutti, E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021.

Il CTS specifica poi, offrendone una definizione, cosa si debba intendere per co-programmazione (che è quell'attività "finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili"), e per co-progettazione ("finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione"). Con riguardo specifico alla prima delle due modalità, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, con cui sono state adottate Linee guida sul tema dell'amministrazione condivisa⁴, definisce la co-programmazione come un'attività che "si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale - fermo restando le prerogative dell'ente pubblico, quale "amministrazione procedente", ai sensi della legge n. 241/1990 - il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento". In tal modo, "l'amministrazione condivisa ha l'ambizione di intercettare quelle numerose risorse di conoscenze, saperi, tempo e capacità che sono diffuse tra i cittadini, più o meno organizzati, affinché queste intelligenze diano frutti positivi anche per gli interessi generali"⁵, e fa sì che le forme procedurali previste siano funzionali non soltanto ad un migliore funzionamento dell'amministrazione ma anche alla valorizzazione della democrazia partecipativa⁶.

3. La valorizzazione operata dalla Corte costituzionale e dalla legislazione successiva

Le previsioni del CTS hanno ricevuto una particolare valorizzazione dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁷, che – nella sentenza n. 131 del 2020 – ha ritenuto quanto previsto dall'art. 55 "una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria". Giustificando la sua applicazione soltanto agli enti del

⁴ L'atto ministeriale, frutto di una esplicita richiesta avanzata al Ministero dal Consiglio nazionale del Terzo settore, è stato previamente condiviso con il Coordinamento delle Regioni in materia sociale ed ha acquisito l'intesa in seno alla Conferenza Unificata: v. nel dettaglio L. GALLO, *L'evoluzione dell'"amministrazione condivisa"*, in AA. VV., *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino*, Terzjus Report 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 134 ss.

⁵ F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 68.

⁶ Come opportunamente sottolinea G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi*, n. 8/2024, p. 52.

⁷ V. da ultimo, D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 31 ss.

Terzo settore (quindi, iscritti nel RUNTS), la Corte ritiene che questi, “in quanto rappresentativi della “società solidale”, (...) spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno””. E ciò in quanto, nello specifico, il modello procedimentale configurato dalla norma “non si basa sulla 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”.

L’insieme di queste ragioni giustifica, a giudizio della Corte, il coinvolgimento limitato ai soli enti del Terzo settore, escludendo quindi altri soggetti collettivi che, pur possedendo analoghi requisiti, non siano iscritti al RUNTS. Ne sintetizza i motivi la stessa Corte, rilevando che “gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)”. Dunque chi è fuori dal RUNTS sembrerebbe escluso dalle procedure di amministrazione condivisa.

In forza delle ragioni indicate, la Corte costituzionale affronta il tema della compatibilità del diritto interno con quello dell’Unione europea, su cui era intervenuto un parere adottato da una Commissione speciale del Consiglio di Stato (n. 02052/2018 del 20 agosto 2018). Tale parere, riferito nello specifico alla gestione dei servizi sociali, riteneva che il relativo affidamento, “comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta una modalità di affidamento di un servizio (in termini euro-unitari, un “appalto”) che rientra nel perimetro applicativo dell’attuale diritto euro-unitario”. A quest’ultimo la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno potrebbe essere sottratta, sempre secondo la Commissione speciale, soltanto al ricorrere di alcuni requisiti, ed in particolare “allorché la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo; non tenda, neppure prospetticamente, all’affidamento di un servizio sociale; miri sì all’affidamento ad un ente di diritto

privato di un servizio sociale che, tuttavia, l'ente affidatario svolgerà a titolo integralmente gratuito⁸”.

La Corte costituzionale ribalta tale conclusione, ritenendo che sia in ragione della disciplina di carattere positivo (vengono richiamate le 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), che anche in forza della giurisprudenza della Corte di giustizia⁹, si viene a mantenere “in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”¹⁰.

Successivamente alla decisione della Corte, il nuovo Codice dei contratti pubblici (introdotto con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) ha, all'art. 6 (contenuto all'interno dei “Principi generali”), ricostruito coerenza al sistema, stabilendo che “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

⁸ Per un esame critico cfr. 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. 145 ss.

⁹ 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» e a.

¹⁰ Dopo la sentenza della Corte costituzionale, lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto “superato” il precedente con il parere 3 maggio 2022, n. 802. Va tuttavia rilevato che la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217), ritiene applicabile in via analogica il regime di convenzionamento *ex art. 56 CTS* agli affidamenti in convenzione conseguenti a procedura di co-progettazione, al fine di valorizzare il concetto di “gratuità” in luogo di quello di “non lucratività”: cfr. sul punto, anche per rilievi critici, B.L. BOSCHETTI, N. BERTI E G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI (cur.), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, p. 101.

in base al principio del risultato”¹¹. La condizione particolare riguarda dunque, anche secondo il Codice dei contratti pubblici, gli enti del Terzo settore come disciplinati dal relativo Codice, e pertanto iscritti nel RUNTS¹². Per gli altri, seguendo la disposizione, non si dovrebbe applicare la procedura condivisa bensì quella prevista dal Codice dei contratti pubblici. Si tratta, è bene ribadirlo, di due procedure aventi analogo valore e dignità, e che si pongono tra loro in termini di alternatività e quindi di equiordinazione (e non pertanto in rapporto di regola-eccezione)¹³. La stessa Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 131 del 2020, si è riferita infatti, con riguardo all'amministrazione condivisa, ad un canale “*alternativo* a quello del profitto e del mercato”.

4. La novella contenuta nella legge di bilancio per il 2025

Proprio in relazione alle conclusioni cui sono giunti la Corte costituzionale e il Codice dei contratti pubblici deve essere valutata la novella ora introdotta dalla legge di bilancio per il 2025 cui si è fatto cenno in apertura. Essa è così formulata: “*per incentivare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore e degli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o attività similari, attraverso le forme di co-programmazione e di co-progettazione previste dagli articoli 55 e 56 del codice del Terzo settore...*” etc.

I motivi di interesse di tale disposizione sono, alla luce del quadro sopra riassunto, consistenti.

¹¹ Tale soluzione era stata prospettata, prima della sua realizzazione, anche da A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P. A. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI – L. GALLO – F. GIGLIONI (cur.), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 53, il quale aveva auspicato, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2020, “un intervento chirurgico del legislatore, imperniato sull’inserimento, all’interno del d. lgs. n. 50/2016, di una clausola di salvaguardia delle disposizioni contenute nel titolo VII del CTS”. Sulla disposizione del Codice dei contratti pubblici v., da ultimo, S. VUOTO, *Commento all’art. 6*, in G. F. CARTEI - D. IARIA (cur.), *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, pp. 63 ss.

¹² Tale delimitazione soggettiva è stata ritenuta conseguente alla scelta operata dai redattori del nuovo codice di “concepire e disciplinare un’attuazione della sussidiarietà orizzontale interamente “coperta” dall’ombrello offerto dalla recente giurisprudenza costituzionale”: così S. VUOTO, *Commento all’art. 6*, cit., p. 72.

¹³ L. GORI, *L’«amministrazione condivisa»: contributo alla ricomposizione del quadro normativo*, in *Studium iuris*, n. 7-8/2022, p. 838.

In primo luogo, essa distingue tra “enti del Terzo settore” e “enti religiosi”, sull’evidente presupposto che gli enti religiosi non siano già ricompresi nella prima categoria¹⁴.

Il punto è molto delicato e richiede qualche precisazione.

Partendo dalla considerazione che l’attività *religiosa* non è tra quelle “di interesse generale” individuate dall’art. 5 CTS (sebbene lo sia, ad esempio, quella “turistica di interesse religioso”), il comma 3 dell’art. 4 CTS stabilisce che “agli enti religiosi civilmente riconosciuti (...) le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all’articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all’articolo 6, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore”. Per identificare i destinatari della previsione normativa, occorre ricordare che il riconoscimento della personalità giuridica può realizzarsi sulla base di differenti procedure: o quelle stabilite dalle norme pattizie con la confessione religiosa cui essi appartengano; oppure quelle applicabili a tutte le persone giuridiche private ai sensi del codice civile; oppure ancora quelle previste dall’art. 2 della legge sui culti ammessi (l. 24 giugno 1929, n. 1159) e riguardanti gli enti non appartenenti a una confessione con intesa¹⁵.

Al di là comunque di tale distinzione, va sottolineato come la norma si riferisca soltanto agli *enti religiosi civilmente riconosciuti*; inoltre, essa stabilisce che per questi il CTS si applica soltanto in relazione alle attività di interesse generale che vengono specificate nell’art. 5 e a quelle “diverse” di cui all’art. 6. *Ergo*, restano fuori da *questa* previsione normativa gli enti religiosi *non* civilmente riconosciuti: il che non significa tuttavia che questi debbano considerarsi esclusi dalla normativa del CTS, almeno ad opera dell’art. 4 comma 3. Questa disposizione, infatti, si riferisce ad una tipologia specifica di enti (ovvero quelli civilmente riconosciuti, come detto), senza possibilità di essere interpretata come escludente quegli enti religiosi che non siano civilmente riconosciuti.

Tuttavia la prassi applicativa che fino ad oggi si è formata è nel senso di escludere la possibilità di iscrizione al RUNTS per gli enti che dichiarino di svolgere, come attività principale, quella religiosa: al di là di ogni valutazione in merito, occorre considerare che questa è la situazione esistente.

¹⁴ Ho già trattato di questi temi in E. ROSSI, *Enti religiosi e attività religiose, tra Costituzione e Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, pp. 93 ss.

¹⁵ A. CHIANALE, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti ed il patrimonio del “ramo ETS”*, in A. FUCCILLO – L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 489.

Dunque, tornando alla disposizione della legge di bilancio, e limitandomi per il momento a considerare il riferimento all'art. 55 (dirò poi di quello all'art. 56), essa sembrerebbe parificare – con riguardo alle attività di co-programmazione e co-progettazione – gli enti religiosi (tutti, sia quelli con personalità giuridica che quelli che ne sono privi) agli ETS.

Procedendo nell'analisi della norma, sembra doversi ritenere che, per il legislatore, l'attività considerata (di oratorio o simile) possa essere svolta da entrambe le tipologie di enti considerati (sia quelli del TS che quelli religiosi)¹⁶: ciò significa che, sempre secondo la previsione normativa, vi possono essere ETS che svolgono attività di oratorio. Il punto è assai delicato e su di esso tornerò.

Ma l'aspetto che suscita maggiori perplessità è quello successivo: la disposizione stabilisce infatti che tutti questi enti, e quindi anche quelli “religiosi” (non ETS), possono accedere alle forme di co-programmazione e di co-progettazione previste dall'art. 55. E ciò malgrado che la giurisprudenza della Corte costituzionale tenda ad escluderlo, come si è visto (“Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate”, si legge ancora nella sentenza n. 131 del 2020).

Pertanto, per ricostruire una qualche razionalità al sistema, occorre ritenere – così almeno a me pare - che l'obiettivo della norma sia di *allargare l'ambito di operatività dell'art. 55 CTS* facendovi rientrare non soltanto gli ETS ma anche gli enti religiosi (che svolgono attività oratoriale), assimilando quindi questi ultimi, almeno con riguardo alle attività di co-programmazione e co-progettazione, agli ETS. Si tratterebbe di una novità significativa, in potenziale contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale, o che comunque andrebbe verificata alla luce della stessa pronuncia costituzionale.

Né meno problematico è il riferimento, contenuto nella norma in commento, all'art. 56 CTS. Il quale stabilisce, lo si ricorda, che “Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del

¹⁶ In verità la norma potrebbe interpretarsi diversamente, ovvero nel senso che l'espressione “che svolgono attività di oratorio o attività similari” sia da riferire soltanto agli enti religiosi e non a quelli del Terzo settore, e che quindi questi ultimi siano da considerare nella loro totalità (ovvero *tutti* gli enti del terzo settore, indipendentemente dall'attività da questi svolta). Ma in considerazione che la norma mira a istituire un Fondo “per il sostegno alle attività educative formali e non formali”, credo sia corretto ritenere che l'*intentio* della stessa sia di favorire soltanto alcuni enti del Terzo settore, ed in particolare quelli che svolgono – appunto – attività di oratorio o simile.

Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”. La medesima disposizione stabilisce, al comma 3, che “l’individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, *mediante procedure comparative riservate alle medesime*” (corsivo aggiunto).

Se non si vuole ritenere che si tratti di un errore del legislatore (cosa che in verità farebbe supporre anche la circostanza per cui le forme di co-programmazione e co-progettazione cui si riferisce la disposizione non hanno nulla a che vedere con l’art. 56¹⁷), occorre considerare che la previsione di convenzionamento *ivi* contenuta deve considerarsi riservata alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, in quanto connotate da una spiccata dimensione solidaristica rispetto a tutti gli altri ETS. Se pertanto la disposizione della legge di bilancio intendesse estendere anche questo regime agli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o attività similari, si dovrebbe ritenere che questi ultimi possono accedere alle convenzioni previste anche qualora la loro forma giuridica fosse diversa da quella di ODV o di APS¹⁸: *ergo*, che l’art. 56 non dovrebbe (più) considerarsi riservato soltanto alle due tipologie di ETS. E quindi ancora che un ente pubblico potrebbe stipulare una convenzione *ex art.* 56 CTS anche con enti religiosi che svolgono attività di oratorio, pur non essendo questi né ODV né APS.

Questa prospettiva andrebbe considerata criticamente in termini di ragionevolezza, per gli evidenti riflessi sul principio di parità di trattamento (sia in ordine ai soggetti ammessi dalla norma sia, e soprattutto, con riguardo a quelli esclusi). Va ricordato, a tal proposito, che la sentenza n. 72 del 2022 della Corte costituzionale ha sì ammesso una qualche differenziazione di disciplina all’interno della categoria degli ETS, ma ha anche inteso sottolineare come questa debba

¹⁷ Come giustamente sottolinea G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, in A. FICI – L. GALLO – F. GIGLIONI (cur.), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., p. 26, le previsioni contenute nell’art. 55 da un lato e negli artt. 56 e 57 dall’altro si basano su due paradigmi diversi: quello sussidiario nell’art. 55, quello bipolare tradizionale negli altri due articoli. Vi è da dire peraltro che anche la giurisprudenza amministrativa sembra talvolta confondere i due differenti piani: cfr. Cons. Stato, sentenza 26 maggio 2023, n. 5217.

¹⁸ Non sarebbe possibile, infatti, interpretare la disposizione nel senso che essa debba essere limitata a quegli enti religiosi che siano ODV o APS, perché in tal caso la previsione non avrebbe senso, in quanto tali enti sono già ricompresi nella previsione dell’art. 56.

giustificarsi sulla base di ragioni oggettive e non meramente discrezionali del legislatore¹⁹.

5. Le ricadute ordinamentali

Tali innovazioni, e soprattutto la prima, riguardante la ripermimetrazione dell'ambito dei soggetti ammessi all'amministrazione condivisa, allorché – come detto – non siano ascrivibili all'ambito degli errori normativi (o delle “norme dal sen sfuggite”), devono dunque essere valutate con riguardo a differenti piani di ragionevolezza.

Il primo riguarda l'estensione dei soggetti ammessi alla amministrazione condivisa oltre il perimetro del Terzo settore. Abbiamo già riportato le ragioni per cui la Corte costituzionale delimita l'ambito soggettivo di quanti possono essere ammessi all'amministrazione condivisa agli enti del Terzo settore, considerati “la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici”. Ed è proprio sulla base di tali elementi che, secondo la Corte, il rapporto che essi sono in grado di instaurare con la pubblica amministrazione non è di tipo sinallagmatico bensì collaborativo: essi sono infatti costituiti al fine di perseguire quello stesso interesse generale cui anche le pubbliche amministrazioni devono essere rivolte. In sostanza, sempre secondo la Corte, “esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica”.

Se dunque così è, è ragionevole estendere il perimetro – in via normativa e quindi istituzionale²⁰ – degli enti ammessi all'amministrazione condivisa anche a soggetti che non hanno (*recte*: possono non avere) i requisiti indicati?

Anche su questo può soccorrere la sentenza n. 131 del 2020, e in particolare il “caso” che ha dato origine alla pronuncia: si trattava infatti di una legge regionale

¹⁹ Già la sentenza n. 277 del 2019 aveva censurato una legge regionale che limitava alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste, ritenendo non sussistente “una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti (...), tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo status giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione”.

²⁰ Si deve infatti tenere presente, come osserva G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, cit., p. 32, che sebbene il principio di sussidiarietà non debba intendersi riferito esclusivamente agli ETS, questi sono “gli unici, per legge e per vocazione, stabilmente collocati all'interno del polo dell'interesse generale, mentre i cittadini possono essere in certi momenti portatori di interessi privati e in altri perseguire l'interesse generale”: nel caso che qui si sta esaminando, pertanto, la legge tende a ricomprendere gli enti religiosi nel perimetro di quegli enti “stabilmente collocati all'interno del polo dell'interesse generale”.

dell'Umbria che ha regolato le c.d. cooperative di comunità, istituite al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale urbanistico, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi. Tale legge prevedeva il coinvolgimento di tali comunità nelle attività di co-programmazione e co-progettazione come definite dal CTS: e ciò ha sollecitato l'intervento del Governo nazionale, che ha ritenuto tale previsione contrastante con il Codice stesso, nella parte in cui questi riserva detta competenza ai soli ETS registrati a livello nazionale, tra i quali non sono ricomprese le cooperative di comunità. Secondo il Governo, infatti, la previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità ne comporterebbe l'omologazione agli ETS, così ampliando "il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato" ed invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte, respingendo la questione posta dal Governo in via interpretativa, afferma – per quanto qui di interesse – che "qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall'art. 55 CTS si verificherebbe (...) un'indebita omologazione di tali cooperative agli ETS, i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale".

Deve considerarsi che tale motivazione induce a ritenere incompetente la legislazione regionale, e che quindi non preclude – di per sé – la via di un intervento del legislatore nazionale. Ma a tale eventuale intervento statale, quali margini di discrezionalità devono essere riconosciuti a seguito della decisione della Corte costituzionale? Va infatti ricordato che la sentenza n. 131 del 2020 richiede che l'estensione dell'amministrazione condivisa possa realizzarsi soltanto a favore di soggetti che presentino uno *status* giuridico analogo a quello degli ETS, e quindi in possesso degli stessi requisiti (ovvero di requisiti analoghi) che sono alla base del riconoscimento di questi ultimi²¹. Questo può dirsi per "gli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o attività similari"?

²¹ Merita segnalare che il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, nell'ambito dell'emergenza pandemica e della conseguente chiusura delle attività di assistenza ordinarie, dispose lo svolgimento di prestazioni individuali domiciliari, prevedendo che queste potessero essere svolte "secondo priorità individuate dall'amministrazione competente, tramite coprogettazioni con gli enti gestori": il che fece supporre un'estensione del procedimento di co-progettazione ad enti diversi da quelli iscritti al RUNTS (un cenno, in tal senso, in L. GORI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, in *Impresa sociale*, n. 4/2021, nota 7). Tale normativa, avente carattere emergenziale, potrebbe comunque trovare una giustificazione diversa rispetto alle condizioni ordinarie.

6. Quali sono gli enti cui si riferisce la legge di bilancio?

Quanto poi agli enti cui si riferisce la disposizione della legge di bilancio, occorre ricordare che, in forza della legge 1° agosto 2003, n. 206 (“*Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*”), per “attività di oratorio” si intende quella svolta “dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un’intesa”²². Tralasciando ogni considerazione circa la legittimità costituzionale della limitazione alle confessioni religiose con intesa, risulta palese che per la legge del 2003 l’attività di oratorio può, ed anzi *deve* essere svolta da enti confessionali, e quindi *religiosi*: i quali, secondo l’interpretazione che si è data del CTS, non possono essere – come detto – ETS.

Al di là di tale profilo, mi pare che qualora la previsione della legge di bilancio per il 2025 venga letta in sistema con la legge del 2003, se ne dovrebbe inferire che gli enti ammessi all’amministrazione condivisa siano quelli (soltanto) della Chiesa cattolica o delle altre confessioni con intesa; mentre diversamente si dovrebbe concludere qualora si ritenesse che il riferimento agli “enti religiosi” contenuto nella legge del 2024 sia da considerare in senso più ampio e generico (come, stando alla lettera, dovrebbe ritenersi²³), tale quindi da doversi riferire anche ad enti appartenenti ad altre confessioni religiose nonché ad enti che, sebbene religiosi, non appartengano ad alcuna confessione.

Il punto è certamente discutibile, in un senso come nell’altro: personalmente ritengo che per coerenza sarebbe opportuno interpretare in sistema le due disposizioni, e quindi ritenere che la legge di bilancio per il 2025 implicitamente sia da riferire agli enti di cui alla legge del 2003. Ma comprendo che si tratta di un’interpretazione che può essere confutata con solidi argomenti: solo la prassi applicativa e l’eventuale giurisprudenza (se ci sarà) potranno condurre ad un qualche margine di chiarezza.

Diversamente si potrebbe dire se la normativa statale fosse formulata in termini analoghi a quella recentemente approvata dalla Regione Toscana (l.r. 18 marzo 2025, n. 17), che è riferita alle attività oratoriali svolte, oltre che dalle parrocchie e dagli “altri enti ecclesiastici cattolici” (e su questo punto si potrebbe rilevare un profilo di violazione dell’art. 8, primo comma, Cost.), anche “dalle associazioni in favore dei minori, degli adolescenti e dei giovani, nell’ambito di percorsi educativi

²² In merito v. M.L. LO GIACCO, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Diritto Ecclesiastico*, n. 1/2004, pp. 144 ss.

²³ Qualora infatti il legislatore avesse voluto limitarsi ai primi avrebbe potuto usare l’espressione “enti ecclesiastici” che, sebbene sbagliata, comunque è riferita da altre norme agli enti che fanno riferimento a confessioni con intesa (oltre ovviamente alla Chiesa cattolica).

anche non formali e di animazione”. E che pertanto allarga l’ambito dei soggetti svolgenti attività di oratorio anche al di fuori degli enti religiosi: ma questa non è, come si è visto, la prospettiva del legislatore nazionale.

Ponendo comunque come ipotesi interpretativa quella del rinvio implicito alla legge del 2003, valutiamo le sue possibili conseguenze.

A parte la delimitazione di cui si dirà, occorre considerare se l’appartenenza confessionale (alla Chiesa cattolica o alle confessioni con intesa) sia sufficiente e adeguata a soddisfare i requisiti che sono propri degli enti del Terzo settore e che la Corte costituzionale ha valorizzato, ed in particolare ad offrire garanzie almeno pari a quelle che agli enti del Terzo settore sono imposte mediante gli strumenti della trasparenza, della rendicontazione, della misurazione degli impatti sociali, ecc.²⁴. Si tratta di una valutazione che, per essere condotta in modo adeguato, richiederebbe un’analisi puntuale dei criteri in forza dei quali detti enti possono ritenersi *della* Chiesa cattolica o *delle* altre confessioni religiose; come pure sarebbe necessaria una considerazione delle forme di controllo che le suddette confessioni esercitano su di essi, oltretutto del tipo di interesse da questi perseguito. Valutazioni, queste, che esorbitano dall’ambito del presente lavoro ma che è comunque opportuno segnalare.

Oltre a questo, tuttavia, vi è un altro versante su cui valutare la ragionevolezza della previsione normativa: ovvero la volontà di preferire questi enti rispetto ad altri che resterebbero esclusi. Tra questi ultimi, quelli delle confessioni senza intesa – in primo luogo –; nonché gli enti non religiosi che svolgano attività di oratorio o similari; ed anche, infine, enti che svolgono attività diverse da quelle oratoriali. L’esclusione di ciascuna di queste categorie potrebbe essere valutata, ed eventualmente giustificata, in forza di ragioni diverse: così la scelta di privilegiare gli enti in qualche modo strutturati all’interno delle confessioni potrebbe voler sottintendere la volontà di riconoscere quegli enti che dovrebbero comunque essere monitorati e controllati dalla confessione religiosa “riconosciuta”, con pertanto un livello di riconoscimento giuridico almeno indiretto e di “controllabilità” da parte dello Stato, certamente superiore a quello riferibile a confessioni senza intesa.

A tale ultimo riguardo merita richiamare il contenuto di una Nota ministeriale (la n. 4581/2023) relativa ad un quesito posto al Ministero da un Ufficio regionale del RUNTS con il quale si domandava se un ETS (in particolare, una APS) che, traendo “ispirazione da movimenti o credo religiosi”, potesse contemplare nel relativo statuto “norme che limitano l’accesso o la possibilità di assumere ruoli all’interno dell’ente all’appartenenza a confessioni religiose specifiche, ovvero prescrivono la non appartenenza a credo religiosi o confessioni religiose da quelle da cui traggono ispirazione o costituiscano per loro riferimento”. Il Ministero ha

²⁴ L. GORI, *L’«amministrazione condivisa»*, cit., p. 846.

al riguardo ritenuto che – con specifico riguardo alle APS – siffatta previsione contrasti con il dettato dell'articolo 35, comma 2 del Codice: ma ha, al contempo, riconosciuto che quanto è vietato per le APS può essere consentito alle (altre) associazioni del Terzo settore. Pertanto, secondo la Nota ministeriale, queste ultime possono prevedere clausole limitative nel senso indicato (mentre non lo possono fare le APS).

Tralasciando la problematicità dell'impostazione del ministero (l'appartenenza ad una confessione religiosa può essere un tratto distintivo della finalità o dell'attività anche di una APS: costringere una APS a optare per un'altra qualifica risulta assai dubbio), l'indicazione emergente dalla Nota può essere letta come un indice di non contrarietà alla appartenenza confessionale di un ETS (purché non APS).

Con riguardo invece alla disparità tra enti religiosi e non religiosi che svolgano attività di oratorio forse si potrebbe ritenere che tale ultima attività è propriamente “religiosa”, e che quindi il problema della limitazione agli enti religiosi può risultare ragionevole²⁵: ma con qualche dubbio in relazione alla previsione che estende il trattamento anche alle attività “similari” a quella di oratorio, e che potrebbero essere svolte anche da parte di soggetti non religiosi (si pensi, per fare un esempio, alle attività educative scout realizzate da un'associazione sicuramente non religiosa quale è il Corpo Nazionale Giovani Esploratori ed Esploratrici Italiani).

Quanto, infine, alla ragionevolezza della limitazione ad attività oratoriali rispetto ad altre possibili attività, va certamente riconosciuto un margine di discrezionalità politica al legislatore, sebbene come noto questa debba rimanere nei confini della non arbitrarietà. Che, alla luce di ciò, l'attività di oratorio meriti di essere considerata come un ambito di amministrazione condivisa da estendere oltre i confini degli enti del Terzo settore dovrebbe valutarsi risalendo alle ragioni fatte proprie del legislatore del 2024, che tuttavia in questa sede non è possibile indagare approfonditamente, ma che possono dedursi dal contesto in cui la norma richiamata è contenuta, ove si fa riferimento alle esigenze di “incentivare e sostenere in tutto il territorio nazionale le attività educative e ricreative, anche non formali, che coinvolgono i bambini e gli adolescenti, di contrastare la povertà educativa e l'esclusione sociale, di favorire il protagonismo delle nuove generazioni anche con il coinvolgimento delle stesse nei processi decisionali che li riguardano, (...) nonché di sostenere le famiglie anche mediante l'offerta di opportunità educative rivolte al benessere dei figli dalla nascita fino al compimento della maggiore età”. Dunque, pare che per il legislatore quello della educazione dei giovani sia un ambito di specifico interesse, che quindi giustifica anche un

²⁵ Ma, in questo caso, si potrebbe dubitare della coerenza della legge toscana sopra richiamata.

trattamento differenziato dei soggetti che in esso operano. Che poi tale *ratio* possa essere ritenuta sufficiente e adeguata allo scopo richiederebbe, evidentemente, una valutazione ulteriore.

Una ulteriore ricaduta potrebbe considerarsi in relazione alle attività di interesse generale, potendosi ritenere – seppur dubitativamente – che con la novella normativa si produca la conseguenza di far rientrare le “attività di oratorio e similari” nell’elenco di cui all’art. 5 CTS (sul presupposto che co-programmazione e co-progettazione possano avere ad oggetto solo attività di interesse generale): a meno di non ritenere invece che l’attività oratoriale possa ritenersi già implicitamente compresa in detto elenco.

Considerando, per questa seconda opzione, la definizione che di tali attività offre l’art. 1, secondo comma, della legge n. 206/2003 (“*Le attività di cui al comma 1 sono finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale. Esse sono volte, in particolare, a promuovere la realizzazione di programmi, azioni e interventi, finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell'emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile*”) si può ritenere che tali attività siano già ricomprese in quelle elencate nell’art. 5, con specifico riguardo a quelle di cui alla lett. *e*) (educazione e attività culturali di interesse sociale con finalità educativa), *i*) (attività culturali, artistiche e ricreative), *l*) (formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa). Su questo punto, dunque, si potrebbe ritenere che non si produca un cambiamento effettivo, sebbene sarebbe risultato opportuno, se la volontà del legislatore fosse effettivamente stata questa, un riferimento esplicito alle attività di cui all’art. 5.

7. E la legislazione regionale?

Un ulteriore aspetto che meriterebbe di essere indagato riguarda le possibili ricadute della novella legislativa sulla legislazione regionale²⁶. Va infatti segnalato che le leggi regionali che sono sin qui intervenute hanno confermato, in termini generali, la delimitazione dell’ambito dei soggetti ammessi alle modalità di

²⁶ Per un’analisi della regolazione della co-progettazione nelle prime legislazioni regionali formatesi dopo l’entrata in vigore del CTS cfr. S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali nel Codice del Terzo settore*, in S. PELLIZZARI – A. MAGLIARI (cur.), *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 89 ss. Per un’indagine più recente v. B.L. BOSCHETTI, C. CAVALLARO, L. GIACHI e F. PROIA, *L’amministrazione condivisa oltre il Codice del Terzo Settore*, in B.L. BOSCHETTI (cur.), *Per un laboratorio dell’amministrazione condivisa*, cit., p. 17.

amministrazione condivisa agli enti del terzo settore, in quanto tali iscritti nel RUNTS, sebbene con alcune precisazioni che occorre svolgere.

La prima legge regionale – successiva all'entrata in vigore del CTS - approvata ed entrata in vigore, ovvero la legge della Regione Toscana 22 luglio 2020, n. 65, stabilisce, all'art. 9, che le amministrazioni pubbliche operanti in ambito regionale “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”; mentre all'art. 11 dispone che “Al fine di realizzare forme di partenariato con gli enti del Terzo settore”, i soggetti pubblici indicati “attivano, nell'ambito di attività di interesse generale e nell'esercizio della propria autonomia, il procedimento della co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, anche ad esito delle attività di co-programmazione”. Pertanto, sia nelle attività di co-programmazione che di co-progettazione sono richiamati gli ETS di cui all'art. 55 CTS. A ciò si aggiungono due previsioni. La prima riguarda il procedimento di *co-programmazione*, per il quale è richiesta la pubblicazione di un avviso da parte dell'amministrazione precedente in cui possono essere indicati gli “ulteriori soggetti, diversi dagli enti di Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso” (art. 10, comma 1, lett. *b*). In relazione invece all'attività di *co-progettazione*, si prevede che il relativo avviso indica “l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti di Terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali”.

Tali previsioni sono contenute, con formulazione pressoché identica, anche nelle leggi regionali del Piemonte (L.R. n. 25 marzo 2024, n. 7, *Norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore piemontese*) e del Molise (L.R. 7 ottobre 2022, n. 21, *Disciplina del terzo settore*).

La legge della Regione Umbria (L.R. 6 marzo 2023, n. 2, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*) segue invece una soluzione diversa. Con riguardo, in generale, ai procedimenti di amministrazione condivisa, si indicano come principi, da un lato “il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore”, e dall'altro che “ai fini di aumentare il coinvolgimento della comunità, gli enti del Terzo settore possono avvalersi del contributo di soggetti diversi (...) a condizione che si tratti di un apporto definito, riferito ad attività strumentali rispetto all'attività di interesse generale svolte dagli ETS” (art. 5). Nello specificare poi i soggetti sia della co-programmazione che della co-progettazione, si fa riferimento, oltre che agli enti del Terzo settore, a “enti e soggetti individuati con provvedimento motivato ed invitati dall'amministrazione precedente il cui apporto conoscitivo sia ritenuto utile e funzionale all'attività istruttoria”.

Infine, l'Emilia-Romagna (L.R. 13 aprile 2023, n. 3, *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*), limita la partecipazione all'amministrazione condivisa ai soli ETS.

Su un diverso piano normativo, va segnalato il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come modificato da ultimo con il d. lgs. 19 aprile 2024 n. 64, che al comma 2-*septies* dell'art. 2 stabilisce che “Le province autonome promuovono e valorizzano i rapporti e le forme di partenariato tra gli enti del sistema territoriale provinciale integrato e gli enti di cui al comma 2-bis (ovvero “gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che operano nell'ambito provinciale, nonché gli altri enti iscritti nell'elenco di cui al comma 2-*quinquies*”), anche disciplinando le modalità di attuazione della co-programmazione e co-progettazione con gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 55 del decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017”. A ciò si aggiunge la seguente previsione: “Al fine di aumentare il coinvolgimento della comunità, gli enti del Terzo settore possono avvalersi, secondo modalità disciplinate dalle province autonome, del contributo degli enti di cui al comma 2-*quinquies*, a condizione che si tratti di un apporto definito, riferito ad attività strumentali o complementari rispetto alle attività di interesse generale svolte dagli enti del Terzo settore”. Gli enti di cui al comma 2-*quinquies* sono “associazioni 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, non iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore”.

La valutazione della normativa richiamata deve svolgersi su piani diversi.

In primo luogo va osservato che, in termini generali, le procedure di amministrazione condivisa sono destinate, secondo le normative richiamate, agli enti del Terzo settore, nel senso almeno che questi enti devono essere coinvolti e non possono essere esclusi. Oltre a questi, la legislazione regionale (ad eccezione di quella dell'Emilia-Romagna) ed anche la normativa di attuazione dello statuto T.A.A. aprono la partecipazione a soggetti diversi: distinguendo tra le attività di co-programmazione e quelle di co-progettazione e, in esse, in relazione all'apporto che gli enti ulteriori ammissibili potrebbero offrire. In particolare, nelle leggi della Toscana, del Piemonte e del Molise si stabilisce che nella co-progettazione possono essere ammessi enti (non di Terzo settore) che assicurino un apporto essenziale per le finalità dell'avviso, mentre alla co-progettazione possono ammettersi altri enti in qualità di “sostenitori, finanziatori o partner di progetto” (il riferimento sembra operare soprattutto nei confronti delle fondazioni bancarie²⁷). La legge umbra e la

²⁷ Merita ricordare che l'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106 (contenente la delega per la riforma del Terzo settore), ha stabilito che “alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si

normativa di attuazione dello statuto TAA attribuiscono agli enti del Terzo settore la possibilità di avvalersi del contributo di altri soggetti (a determinate condizioni); mentre la legge umbra attribuisce anche alle amministrazioni precedenti il potere di invitare altri soggetti “il cui apporto conoscitivo sia ritenuto utile e funzionale all’attività istruttoria”.

In sostanza, le leggi regionali definiscono un perimetro per l’amministrazione condivisa che riprende quanto stabilito dal CTS, ma con la possibilità – limitata e condizionata – di una sua estensione ad opera o delle amministrazioni precedenti o degli stessi enti del Terzo settore, a condizioni e con modalità specifiche.

A fronte di ciò, si pone l’interrogativo di quale sia la conseguenza che su tali legislazioni potrebbe avere la disposizione di cui si discute.

Ferma restando la possibilità, e forse anche la necessità, che le Regioni adeguino la propria normativa alla novella nazionale, si pone il problema – *medio tempore* – di comprendere la sorte della normativa regionale non adeguata. Se, poniamo l’ipotesi, si avviasse in ambito regionale un’attività di co-progettazione o co-programmazione, gli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o similari (e che non siano iscritti al RUNTS) potrebbero parteciparvi? E le amministrazioni precedenti sarebbero obbligate a coinvolgerli? E se sì, soltanto qualora il loro apporto fosse valutato “utile e funzionale” ovvero, come invece per tutti gli ETS, a prescindere da tale condizione? Ed ancora, gli enti oratoriali potrebbero richiedere l’attivazione della procedura?

Potrebbe prospettarsi l’emergere di un’antinomia giuridica tra la norma regionale che non ammette l’estensione oltre il perimetro degli ETS, e quella nazionale che invece consente di ammettere anche gli altri enti indicati. E si porrebbe anche il dubbio se tale antinomia sia risolvibile dall’amministrazione o dal giudice eventualmente adito, o non determini una situazione di incostituzionalità della normativa regionale per violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

8. Per concludere

Dunque, come si è cercato di evidenziare, i profili critici che la novella contenuta nella legge di bilancio per il 2025 pone sono molteplici, e su diversi piani.

applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi”; mentre l’art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 ha previsto che “salvo quanto previsto dal Capo II del Titolo VIII, le disposizioni del presente Codice non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153”. In tema v. A. FICL, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, in AA. VV., *Fondazioni di origine bancaria. XXIII Rapporto annuale. Anno 2017*, ACRI, Roma, 2018, pp. 323 ss.

Le esperienze di co-progettazione che stanno sviluppandosi nelle varie parti del territorio nazionale, soprattutto ad opera dei Comuni e perlopiù nell'ambito delle politiche sociali²⁸, vanno assumendo una loro configurazione ben definita²⁹, dopo una fase iniziale di diffidenza specie da parte delle amministrazioni pubbliche³⁰, e stanno contribuendo a disegnare un modello innovativo di amministrazione³¹. Proprio la delicatezza di tale fase dovrebbe indurre il legislatore ad intervenire con estrema attenzione e circospezione, con normative chiare nei presupposti e nelle conseguenze applicative. Inoltre, la logica stessa di un "codice", come si è deciso di denominare il decreto legislativo n. 117/2017, dovrebbe indurre ad apportare modifiche normative, qualora lo si intenda fare, operando all'interno del Codice stesso, e non in atti normativi esterni: ciò faciliterebbe, e di molto, la coerenza del sistema oltre che il rispetto del principio della certezza del diritto.

²⁸ Cfr. L. BOBBA, *Lo stato di salute del Terzo settore: urgenze, attese e prospettive*, in AA. VV., *A due passi dalla meta. Verso il completamento della riforma*, 4° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia (Terzjus Report 2024), Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 515, in cui si rileva la difficoltà, al contrario, di una diffusione delle pratiche di co-programmazione. Sulle prassi in ordine alla gestione dei servizi sociali cfr. A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Federalismi*, n. 3/2022, pp. 653 ss.

²⁹ G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione*, cit., pp. 51 ss.

³⁰ C. GOLINO, A. SANTUARI, *Gli Enti del terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte de iure condendo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2022, p. 683.

³¹ M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2022, pp. 573 ss.