

Terzo settore e rendicontazione della coprogettazione Le novità della Sentenza del Consiglio di Stato 3082/2026



Indirizzo politico, proiezione procedimentale e flessibilità del progetto. Percorsi di innovazione amministrativa

Carlo Paolini

Anci Toscana



Regione Toscana

CESVOT





1. La Co-programmazione è necessariamente (anche) un procedimento amministrativo

Codice del Terzo Settore | L.R.T. 65/2020 | Sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale

→ Procedimentalizzazione della sussidiarietà orizzontale per una Amministrazione Condivisa

2. La raccolta delle sessioni partecipative della Co-programmazione è un atto dal valore amministrativo

→ Suscettibile di produrre effetti sugli strumenti di programmazione e sull'attuazione operativa

L.R.T. 65/2020, Art. 9, comma 3 *'I soggetti ... mediante il procedimento di co-programmazione, quale attività istruttoria, acquisiscono gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza'.*

3. Quale rapporto tra il PIS e gli strumenti di programmazione dei singoli Enti

→ PIAO dei singoli Comuni della Zona | PIAO della Azienda Sanitaria Locale

→ PIAO della Società della Salute | 'PIAO' della Convenzione Sociosanitaria

(PIAO della Asl in qualità di soggetto realizzatore della Convenzione Sociosanitaria)



Sentenza Consiglio di Stato n.3082/2026

Nella descritta cornice appare dunque condivisibile l'argomento svolto dal Comune di Milano secondo cui il ricorso alla convenzione (epilogo della procedura di coprogettazione) piuttosto che alla esternalizzazione risponde non già ad una logica di mera convenienza economica, ma di diversi benefici conseguibili per la collettività, ravvisabili essenzialmente nella natura flessibile del rapporto, originante da una co-progettazione, che permane e si sviluppa sino alla conclusione delle attività ed alla rendicontazione delle spese per le quali è richiesto il rimborso (con esclusione di qualsiasi introito diretto od indiretto per il co-progettante), senza dovere dare spazio a varianti in corso di esecuzione del rapporto, come accaduto nel vigore del precedente contratto di appalto.

Il ricorso alla convenzione (epilogo della procedura di coprogettazione) piuttosto che alla contrattualizzazione (contratti e concessioni) risponde non già ad una logica di convenienza economica, ma di diversi benefici conseguibili per la collettività, ravvisabili essenzialmente nella natura flessibile del rapporto, originante da una co-progettazione, che permane e si sviluppa sino alla conclusione delle attività e alla rendicontazione delle spese per le quali è richiesto il rimborso, senza dover dare spazio a varianti in corso di esecuzione del rapporto, come accaduto nel contratto di appalto.



La Corte costituzionale con la sentenza 131 del 2020 – di cui si occupa una SLIDE successiva - richiama la innovazione apportata dal Codice del Terzo settore e dal Tit. VII (d.lgs. 117/2017) **«che rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost»**. Prosegue poi affermando che **«l’articolo 55 realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria»**, la cui chiave di volta è costituita, sempre per la lettura della Corte Cost., **dal dispiegarsi di rapporti collaborativi fra soggetti pubblici e ETS affinché si renda più efficace e utile per i cittadini l’azione amministrativa nei vari settori di interesse generale**.

Il ricorso all’Amministrazione condivisa è il mezzo concreto con cui il decisore pubblico (le varie Amministrazioni pubbliche) valorizza un rapporto collaborativo con gli ETS ai quali è riconosciuto (come deduce la Corte Cost.) «una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale».

Si superano quegli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali secondo i quali il ricorso alla co-progettazione con ETS (introdotta in origine limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale con la legge 328/2000 e quindi dall’art. 7 del D.P.C.M. 2001) e alle convenzioni con le associazioni di volontariato (ex legge 266/91), costituendo deroga rispetto al ricorso (ordinario) al mercato secondo le regole concorrenziali del codice dei contratti pubblici, doveva essere giustificato da adeguata motivazione (Vedi, per es., punto 6.2. delle linee guida approvate con del. 32/2016 dell’ANAC; Parere CdS n. 1328/2018).



ETERODIREZIONE, APPALTOMASCHERATO, ELUSIONE DELLE REGOLE

Come lumeggiato dalla Corte Cost. con la sentenza n. 131/2020, costituisce elemento caratterizzante dell'amministrazione (collaborativa) condivisa l'instaurarsi di un rapporto tra pubblico e privato non fondato su uno scambio di carattere sinallagmatico tipico di mercato (scambio prestazione/prezzo) **bensì sulla convergenza e aggregazione di risorse pubbliche e private per la progettazione in comune** e lo svolgimento coordinato di servizi ed interventi che realizzino obiettivi di interesse generale.

E' pertanto indubitabile il riconoscimento di una sfera propositiva progettuale propria degli ETS accompagnata da propri apporti di risorse. Ragion per cui, tutte le volte in cui la progettazione, pur facendola formalmente risultare come effettuata dal contraente ETS, ma di fatto di provenienza effettiva da parte dall'amministrazione procedente, magari avendo questa subordinato il rapporto all'accettazione di quanto predefinito dall'amministrazione stessa, si determina una ipotesi (illegittima) di eterodirezione in contrasto con i caratteri dell'amministrazione condivisa.

Non sono mancati casi di procedimenti qualificati come di co-progettazione ma in effetti da configurarsi sotto il profilo sostanziale come appalti mascherati: quando nell'Avviso risulta predeterminato nel dettaglio l'oggetto delle prestazioni sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo da effettuare dall'ETS, lasciando solo all'integrazione della co-progettazione aspetti del tutto secondari o marginali, si viene a configurare un vero e proprio modulo procedimentale assimilabile al bando di gara di cui al codice dei contratti pubblici (v. CdS, sez. V, n. 4540 del 22/05/2024). Ed anche laddove non venga previsto il pagamento di un prezzo/corrispettivo ma si utilizzi il metodo del rimborso spese, ciò non fa mutare la natura del rapporto rientrando fra quelli sinallagmatici e non già collaborativi.

Ipotesi esemplificative quelle suindicate che, scostandosi dalle regole sull'amministrazione condivisa, costituiscono una palese e illegittima elusione delle regole giuridiche da rispettare.