

Co progettazione senza co programmazione? L'art. 55 CTS come procedimento "a cascata"

di Antonino Ripepi

Data di pubblicazione: 27-5-2026

La sentenza in commento afferma un principio chiaro: *già la descrizione normativa del processo di "coinvolgimento degli enti del Terzo Settore" recata dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore) reca, al terzo comma, una definizione della co-progettazione [...] evidentemente subordinata alla preliminare definizione della co-programmazione regolamentata dal precedente secondo comma, in termini di processo finalizzato "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".*

[...] risulta pertanto evidente come la sistematica complessiva della previsione sia quella di una programmazione tipicamente "a cascata" che richiede la preventiva individuazione dei bisogni ed interventi da soddisfare attraverso un preliminare procedimento di co-programmazione e, solo successivamente, il ricorso al procedimento di co-progettazione di "specifici progetti di servizio o di intervento.

Guida alla lettura

Inquadramento generale

In un generale contesto di crisi del *welfare state* e, secondo alcuni, di più generale crisi del concetto stesso di Stato^[1], le politiche sociali devono misurarsi con nuovi vincoli, trovando nuove vie per raggiungere i propri obiettivi.

In questo *humus* culturale occorre contestualizzare quello che autorevoli esponenti della dottrina hanno ritenuto un vero e proprio nuovo "modello di amministrazione, fondato sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini"^[2], e che affonda le proprie origini in un saggio del 1997: l'**amministrazione condivisa**^[3].

Nell'ambito di tale modello, si abbandona l'opposizione (tipica del tradizionale approccio bipolare) tra interesse pubblico e privato e si supera l'impostazione "mercantilistica", basata sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata^[4]. L'obiettivo è quello di pervenire alla "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"^[5].

Con l'amministrazione condivisa, dunque, il ventaglio dei modelli si arricchisce^[6]. Accanto all'amministrazione autoritativa, caratterizzata dalla posizione di supremazia della

stessa, e a quella di **prestazione**, in cui l'amministrazione è al servizio del cittadino, beneficiario delle utilità erogate dalla prima^[7], si delinea un nuovo assetto, in cui i **cittadini** abbandonano il "ruolo passivo di amministrati per diventare **co-amministratori**, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale"^[8].

Il novero delle fonti normative da cui risulta desumibile il modello testé richiamato è variegato e complesso. Autorevole dottrina ha osservato come di "amministrazione condivisa" potesse fondatamente discorrersi ben prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione^[9], in quanto sicuri referenti sono rinvenibili nel **principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.** nonché nelle disposizioni dedicate ai beni alla cui tutela tale modello di azione e organizzazione amministrativa è proteso (si pensi agli **artt. 9, 32 e 41 Cost.**, con particolare riferimento al paesaggio, ai beni culturali, alla salute e all'ambiente)^[10].

Tuttavia, dopo la riforma costituzionale del 2001, il modello in analisi ha trovato sicuro referente normativo nel **quarto comma dell'art. 118 Cost.**^[11], come affermato anche dalla Corte costituzionale, la quale ha ricordato come "è in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria"^[12].

Tale citazione offre l'occasione di un cenno alla normativa di rango primario, la quale, in disparte disposizioni di settore anteriori al "Codice del Terzo Settore"^[13], consta del fondamentale art. 55 D. Lgs. n. 117/2017. Esso apre il Titolo VII del Codice, disciplinando i rapporti tra Enti del Terzo Settore e Pubbliche Amministrazioni e ponendo in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti", il **coinvolgimento attivo** degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo Codice.

L'art. 55 D. Lgs. n. 117/2017, invece, dispone che **gli Enti del Terzo Settore siano coinvolti in maniera tale da poter partecipare attivamente e fattivamente alle attività di co-programmazione e co-progettazione**, consentendo loro in tal modo di realizzare le loro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

La ricostruzione del quadro normativo non sarebbe completa se si prescindesse da un doveroso riferimento **all'art. 6 del "nuovo" del Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. n. 36/2023)^[14]. La disposizione si apre con un chiaro riferimento ai principi di "**solidarietà sociale** e di **sussidiarietà orizzontale**"; successivamente, si precisa che 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". **Si tratta di una disposizione evidentemente (e favorevolmente) influenzata dalla più volte citata sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale**, che, segnando un cambio di paradigma culturale, ancor prima che giuridico, ha evidenziato che gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione (art. 55 e 56 D.Lgs. n. 117/2017) non si pongono in competizione con il mercato, ma disegnano un modello *nuovo* di relazione tra il pubblico e il privato sociale^[15].

volto alla collaborazione nel perseguimento di uno scopo comune e di interesse generale ^[16].

Sintesi della vicenda

La Provincia di Livorno aveva deliberato l'attivazione di un **partenariato con Enti del Terzo settore mediante procedimento di co-progettazione** per la definizione e la realizzazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli studenti con disabilità nelle scuole secondarie di secondo grado del territorio provinciale. A seguito dell'adozione degli atti di indizione (delibera consiliare, decreto presidenziale, determinazione dirigenziale) e, successivamente, degli atti di valutazione delle proposte, di svolgimento della co-progettazione, di approvazione dei verbali e di stipula della convenzione con l'ATS aggiudicataria, **la cooperativa ricorrente – già gestore di parte del servizio, affidato in precedenza tramite procedure ad evidenza pubblica – impugnava l'intera sequenza procedimentale e la convenzione stessa.**

L'amministrazione eccepiva il difetto di interesse a ricorrere, sottolineando che la cooperativa, in quanto ETS, avrebbe potuto partecipare alla procedura e che aveva in effetti presentato un'istanza di riapertura dei termini, poi respinta. Il TAR respinge l'eccezione, affermando che nella sfera del soggetto ricorrente coesistono **due distinti interessi legittimi**: da un lato, l'interesse a partecipare alla co-progettazione in quanto ente del Terzo settore; dall'altro, l'interesse a che l'affidamento del servizio avvenga, ove non ricorrano i presupposti dell'art. 55 CTS, mediante **“normali” procedure di gara ex Codice dei contratti pubblici**, in qualità di operatore economico sul mercato. La richiesta di riapertura dei termini viene qualificata come iniziativa strumentale ad ottenere un confronto più ampio e concorrenziale, **non idonea a integrare acquiescenza**, in quanto non espressiva di una chiara ed incondizionata volontà di accettare l'efficacia degli atti impugnati.

Sul piano delle questioni di sistema, la pronuncia assume particolare rilievo sotto vari profili.

Anzitutto, sotto il profilo della **struttura dell'art. 55 CTS**, il TAR ribadisce una lettura fortemente sistematica e tendenzialmente gerarchizzata. La **co-programmazione** è qualificata come fase genetica, nella quale la pubblica amministrazione, con il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, individua bisogni, interventi, modalità e risorse. La **co-progettazione** è, in questa prospettiva, la fase di attuazione concreta di quanto è stato programmato, finalizzata alla definizione e all'eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento derivanti dalla cornice programmatica. Le fasi non sono, dunque, fungibili né liberamente sostituibili: **la co-progettazione presuppone la co-programmazione, non la rimpiazza.**

In secondo luogo, la sentenza prende posizione rispetto ad un orientamento giurisprudenziale che tende a valorizzare la **“flessibilità” del modello ex art. 55**, negando una rigida gerarchia tra co-programmazione e co-progettazione. Il TAR richiama, in particolare, una decisione del TAR Lombardia, Milano che aveva prospettato l'assenza di una rigida subordinazione tra le due attività, ritenendo ciò coerente con la flessibilità richiesta al modello del Codice del Terzo settore. Tale orientamento viene però ritenuto **non dirimente nel caso di specie**, sia perché in quella vicenda erano comunque presenti atti di programmazione relativi ai rapporti con le associazioni del Terzo settore sia perché nella fattispecie toscana **la fase di**

co-programmazione risulta del tutto mancante. La pronuncia lombarda viene, peraltro, letta alla luce di una successiva decisione del Consiglio di Stato, che ha confermato la legittimità di soluzioni in cui le fasi appaiono “fuse”, ma solo a condizione che vi sia stato un **effettivo percorso di co-programmazione**, come nel caso del piano di sviluppo del welfare comunale che aveva preceduto l’avviso di co-progettazione. Il TAR Toscana utilizza tale arresto per ribadire che, anche quando la scansione formale delle fasi risulta meno netta, deve comunque emergere un **momento istruttorio partecipato sui bisogni**, del tutto assente nel caso della Provincia di Livorno.

Sul piano del **riparto di competenze tra Stato e Regioni**, la sentenza circoscrive la portata della normativa regionale toscana. Il richiamo all’art. 11, comma 1, l.r. 65/2020, che sembra ammettere che la co-progettazione possa intervenire “anche” ad esito della co-programmazione, non è ritenuto sufficiente a fondare una sorta di “autonomizzazione” della co-progettazione dalla fase programmatica. Il TAR sottolinea che la legislazione regionale deve essere interpretata alla luce del **principio di armonizzazione con la legislazione statale**, così come declinato dalla Corte costituzionale, e che, pertanto, **non può essere letta come deroga alla sequenza strutturale delineata dall’art. 55 CTS**. In tal senso, la sentenza delimita l’area entro la quale le Regioni possono intervenire nel disciplinare i rapporti tra PA e Terzo settore, evitando che norme regionali siano utilizzate per “alleggerire” il modello partecipativo statale.

Di particolare interesse è anche la ricostruzione del **rapporto tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici**. La pronuncia afferma che l’esclusione degli istituti di partenariato dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, prevista dall’art. 6 d.lgs. 36/2023, è condizionata alla **effettiva ricorrenza dei presupposti e delle modalità di cui all’art. 55 CTS**. In mancanza di co-programmazione e di una vera istruttoria partecipata, il ricorso alla co-progettazione non può essere considerato istituto del Titolo VII CTS ai fini dell’esclusione dal Codice appalti. Ne deriva che **non è sufficiente l’etichetta formale di “co-progettazione” per sottrarre la procedura alle regole dell’evidenza pubblica**: occorre che la fattispecie sia in concreto riconducibile al modello collaborativo voluto dal legislatore. In caso contrario, l’affidamento si colloca nell’area degli affidamenti di servizi disciplinati dal Codice dei contratti, con conseguente applicazione del rito speciale e delle sanzioni tipiche, quali l’inefficacia del contratto.

Un ulteriore profilo sistemico riguarda la **natura dell’interesse legittimante degli operatori “ibridi”**. La sentenza riconosce in capo alla cooperativa sociale ricorrente – al contempo ente del Terzo settore e operatore economico – la titolarità di un interesse complesso, che non si esaurisce nella prospettiva della partecipazione alla procedura ex art. 55, ma si estende alla **tutela dello spazio concorrenziale delle gare ad evidenza pubblica**. In questo modo, il TAR valorizza la funzione del contenzioso non solo come strumento di tutela soggettiva, ma anche come presidio dell’assetto sistemico delineato dal legislatore, impedendo che la co-progettazione divenga un veicolo di affidamenti diretti mascherati.

Esito del giudizio e ricadute operative

Sul piano decisorio, **il TAR accoglie il ricorso principale e i motivi aggiunti, con carattere**

assorbente del primo motivo, fondato sull'assenza della co-programmazione. Viene disposto l'**annullamento di tutti gli atti impugnati**, a partire dalla delibera consiliare che aveva attivato il procedimento di co-progettazione. Contestualmente, viene dichiarata l'**inefficacia della convenzione** stipulata con l'ATS aggiudicataria e del relativo *addendum*, ai sensi dell'art. 121 c.p.a. Le spese di giudizio sono compensate, in ragione della novità e complessità delle questioni affrontate.

Dal punto di vista operativo, la sentenza indirizza un messaggio molto chiaro alle amministrazioni che intendono utilizzare gli strumenti di partenariato con il Terzo settore. **È imprescindibile la costruzione di una fase di co-programmazione effettiva, formalizzata e realmente partecipata**, nella quale siano messi a fuoco i bisogni, gli interventi, le modalità e le risorse, con il coinvolgimento degli ETS. Non può ritenersi sufficiente la mera esistenza di un servizio già in essere o la conoscenza "tecnica" dei bisogni da parte dell'amministrazione o del precedente gestore. La stessa esigenza di modificare in corso d'opera la convenzione, come accaduto per la difficoltà nel reperire personale qualificato, viene interpretata come indice di una programmazione insufficiente.

Per gli enti del Terzo settore e per le cooperative sociali, **la decisione conferma la possibilità di sindacare in sede giurisdizionale le procedure di co-progettazione che si discostino dal modello delineato dall'art. 55**, anche quando il soggetto sia, in astratto, ammissibile alla partecipazione. Allo stesso tempo, si ribadisce che **l'utilizzo improprio della co-progettazione non è neutro sul piano delle tutele processuali**, potendo comportare l'inquadramento della controversia nel rito appalti e l'adozione di rimedi incisivi sul contratto.

In conclusione, **la sentenza TAR Toscana n. 840/2026 rappresenta un significativo punto di consolidamento di una lettura "forte" e sistematica dell'art. 55 CTS**. Vengono ribaditi alcuni punti cardine: la co-progettazione non è un modulo autonomo, ma un segmento di un procedimento complesso che prende le mosse dalla co-programmazione; l'assenza di quest'ultima integra un vizio strutturale che travolge l'intero procedimento e il contratto; l'esclusione dal Codice dei contratti pubblici vale solo per le procedure che rispettano fedelmente l'architettura del Codice del Terzo settore; gli operatori ibridi sono legittimati a reagire in giudizio contro l'uso distorto della co-progettazione, anche a tutela dello spazio concorrenziale.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2669 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da F.A.S.T. coop soc. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Livorno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federigo Barbensi, Debora Manzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Nuovo Futuro Cooperativa Sociale in proprio e quale mandataria dell'A.T.S. con Comunico Associazione di Promozione Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Tommaso Stianti, Ethel Morelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'avviso di manifestazione di interesse dell'8 agosto 2025 della Provincia di Livorno, integrato in data 5 settembre 2025 e dei relativi allegati (Scheda progetto di massima, Domanda di partecipazione co-progettazione, Schema convenzione, Precisazioni e chiarimenti e Scheda progetto di massima *bis*), nonché degli atti ad esso presupposti e segnatamente:

- la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 45 del 30 luglio 2025 che ha avviato il procedimento di co-progettazione;
- il decreto presidenziale n. 99 dell'8 agosto 2025 con cui è stata approvata la scheda progettuale di massima;
- la determina dirigenziale n. 330 dell'8 agosto 2025 di approvazione dell'avviso pubblico;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 122 novembre 2025:

del provvedimento di estrema ratio e contenuto sconosciuto con cui sono state affidate alla ETS tra la Nuovo Futuro Coop. Sociale e la Associazione Comunico la co-progettazione e la gestione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli studenti con disabilità presso le scuole di secondo grado della Provincia di Livorno e degli atti ad esso

presupposti e segnatamente:

-il provvedimento dirigenziale n. 50 del 25 settembre 2025 con cui è stato approvato il verbale della commissione di valutazione delle proposte progettuali per venute in risposta all'avviso dell'8 agosto 2025;

-l'allegato verbale del 18 settembre 2025;

-il provvedimento dirigenziale n. 51 dell'8 ottobre 2025 con cui sono stati approvati i verbali di coprogettazione;

-gli allegati verbali di coprogettazione;

e per la dichiarazione di nullità della convenzione stipulata tra il Comune di Livorno e l'ETS aggiudicatario, di contenuto ed estremi sconosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Livorno e di Nuovo Futuro Cooperativa Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione 30 luglio 2025, n. 45, il Consiglio Provinciale di Livorno deliberava "l'attivazione di un partenariato con Enti del Terzo Settore (ETS) mediante procedimento di co-progettazione per la definizione e realizzazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli studenti con disabilità presso le scuole secondarie di secondo grado della Provincia di Livorno", dando mandato al proprio Presidente per la definizione dei relativi atti di indirizzo.

Con decreto Presidenziale 8 agosto 2025, n. 99, era pertanto disposta l'attivazione di un "percorso di coprogettazione" ai sensi dell'art. 55, 3° comma del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore) ed approvata la relativa scheda progettuale di massima; era pertanto disposta la pubblicazione del relativo avviso di interesse approvato con determinazione 8 agosto 2025, n. 300 del Dirigente il Settore tecnico-Servizio MUSMED e programmazione scolastica della Provincia di Livorno, i cui termini di partecipazione erano successivamente prorogati a seguito della pubblicazione di alcuni chiarimenti.

Tutti gli atti di indizione della procedura di co-progettazione sopra richiamati erano impugnati

dalla F.A.S.T. coop. soc. a r.l. (che già svolgeva il servizio di assistenza scolastica in alcuni degli Istituti scolastici ricompresi nel progetto, nell'anno scolastico ormai trascorso) che dichiarava di agire a tutela del proprio "interesse ...(a) concorrere all'affidamento del servizio di assistenza scolastica secondo criteri oggettivi e verificabili che garantiscano il rispetto della *par condicio competitorum*", non risultando essere stata rispettata la "normativa posta dal Codice degli appalti a tutela della legalità e imparzialità dell'azione amministrativa, nonché del principio di parità delle imprese e di libera concorrenza" (pagg. 9 e 10 del ricorso).

A base dell'impugnazione erano poste censure di: 1) violazione del terzo comma dell'art. 55 del d.lgs.117/2017, difetto dell'atto presupposto, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; 2) violazione dell'art. 55 e 56 del d.lgs. 117/2017, del d.m. 71/2022 e del Codice degli appalti, eccesso di potere per irrazionalità manifesta; 3) violazione dell'art. 55 del d.lgs.117/2017 e del d.m. 72/2021, eccesso di potere per irrazionalità manifesta.

Si costituiva in giudizio la Provincia di Livorno, controdeducendo sul merito del ricorso ed articolando eccezione preliminare di inammissibilità del gravame per difetto di interesse, a seguito della presentazione da parte della ricorrente, in data 11 settembre 2025 (a termine per la partecipazione alla procedura ormai scaduto), di un'istanza di riapertura dei termini, poi rigettata dall'Amministrazione.

Con ordinanza 16 ottobre 2025, n. 589, la Sezione respingeva l'istanza cautelare presentata con il ricorso, sulla base della rilevazione relativa alla mancanza del "requisito del *periculum in mora* indispensabile per la concessione della tutela cautelare, trattandosi della sola impugnazione dell'atto di indizione di una procedura di gara che non risulta essere ancora pervenuta (non essendo state peraltro neanche aperte le relative offerte) alla fase di aggiudicazione del servizio" e fissava udienza per la decisione del gravame al 28 aprile 2026.

1.1. Nelle more della decisione del ricorso, il procedimento di co-progettazione continuava e si perveniva alle determinazioni dirigenziali 25 settembre 2025, n. 50 e 8 ottobre 2025, n. 51 che approvavano i verbali della Commissione di valutazione (che individuavano nella proposta del costituendo raggruppamento di E.T.S. con capogruppo la Nuovo Futuro cooperativa sociale l'aggiudicataria della procedura) ed i successivi verbali del procedimento di co-progettazione; dopo la costituzione di una A.T.S. tra la Nuovo Futuro cooperativa sociale e la Comunico Associazione di promozione sociale, si perveniva pertanto all'approvazione della bozza di convenzione (determinazione 10 ottobre 2025, n. 386 del Dirigente il Settore tecnico-Servizio MUSMED e programmazione scolastica della Provincia di Livorno) ed alla stipulazione della convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 che regola il servizio (poi modificata, a seguito di evidenti difficoltà nel reperimento di educatori professionali socio-pedagogici forniti dei requisiti previsti dalla legge sul territorio dell'isola d'Elba, dall'*addendum* approvato con determinazione dirigenziale 7 gennaio 2026, n. 1 e successivamente stipulato).

Anche gli atti che hanno definito il procedimento di co-progettazione erano impugnati dalla cooperativa ricorrente, con i motivi aggiunti depositati in data 12 novembre 2025 e che risultano affidati ad unico motivo di illegittimità derivata dalle censure già proposte con il ricorso; con i motivi aggiunti era altresì proposta domanda di annullamento della convenzione stipulata tra l'Amministrazione provinciale di Livorno e la controinteressata o di inefficacia del

contratto ai sensi dell'art. 120 (in realtà, 121), 1° comma, lett. a) e b) del c.p.a.

Dopo la notificazione dei motivi aggiunti, si costituiva in giudizio anche la Nuovo Futuro Cooperativa Sociale (in proprio ed in qualità di mandataria della costituita associazione temporanea di scopo con la mandante Comunico Associazione di promozione sociale), controdeducendo sul merito delle censure proposte da parte ricorrente e facendo sostanzialmente propria l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso già articolata dalla difesa dell'Amministrazione provinciale di Livorno.

Alla pubblica udienza del 28 aprile 2026, il ricorso ed i motivi aggiunti erano quindi trattenuti in decisione.

2. In via preliminare, la Sezione deve rilevare come non possa trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse già articolata dalla difesa dell'Amministrazione provinciale di Livorno e poi recepita anche dalla difesa della controinteressata.

Pur essendo in possesso dei requisiti per partecipare alla procedura di co-progettazione (trattandosi di associazione pienamente rientrante, per effetto della propria natura di cooperativa sociale, nella definizione normativa degli Enti del terzo settore operata dall'art. 4, 1° comma del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), la ricorrente ha chiaramente dichiarato di agire a tutela del proprio "interesse ...(a) concorrere all'affidamento del servizio di assistenza scolastica secondo criteri oggettivi e verificabili che garantiscano il rispetto della *par condicio competitorum*", non risultando essere stata rispettata la "normativa posta dal Codice degli appalti a tutela della legalità e imparzialità dell'azione amministrativa, nonché del principio di parità delle imprese e di libera concorrenza" (pagg. 9-10 del ricorso); non si tratta poi di un interesse puramente teorico, essendo già stato rilevato, nella parte in fatto della sentenza, come si tratti del precedente gestore di una parte del servizio oggi affidato in regime di co-progettazione ed in precedenza affidato sulla base di idonea procedura di evidenza pubblica e, come, pertanto, non sia seriamente dubitabile l'interesse della ricorrente a partecipare ad (eventuali) gare destinate all'aggiudicazione del servizio sulla base delle previsioni del Codice dei contratti pubblici.

In un contesto caratterizzato dalla così chiara individuazione dell'interesse legittimante la proposizione dell'impugnativa, non si vede pertanto come le resistenti possano sostenere che la "ricorrente non è in alcun modo lesa dalla procedura di cui chiede l'annullamento, neppure in via potenziale, infatti avrebbe potuto partecipare alla suddetta procedura" come dimostrato dall'istanza di riapertura dei termini presentata in data 11 settembre 2025 (a termine per la partecipazione alla procedura ormai scaduto) e poi rigettata dall'Amministrazione.

Con tutta evidenza, si tratta, infatti, di un comportamento che avrebbe potuto eventualmente incidere sull'interesse della ricorrente alla partecipazione alla procedura di co-progettazione in quanto E.T.S. e che non esplica alcun effetto sul diverso interesse alla pretesa all'applicazione delle previsioni del Codice dei contratti pubblici, non risultando per nulla corretta (per quanto si dirà) l'applicazione delle previsioni del Codice del terzo settore che regolamentano il ricorso alla procedura di co-progettazione; già dalla sua stessa origine, la

prospettazione dell'eccezione risulta pertanto essere condizionata dalla mancata valorizzazione della sostanziale differenza tra i due interessi tutelati (quello alla partecipazione alla procedura di co-progettazione in qualità di E.T.S. e quello alla partecipazione ad una "normale" procedura di gara come operatore economico presente sul mercato) che, in realtà, coesistono nella sfera soggettiva della ricorrente e non possono essere forzatamente unificati.

Del resto ed anche secondo la prospettazione che tende a riportare più direttamente l'eccezione alla tematica dell'acquiescenza all'atto amministrativo, non può certo sostenersi che la richiesta di una (eventuale) riapertura dei termini di partecipazione al fine di "assicurare un confronto effettivamente concorrenziale e partecipato, nell'interesse dell'Amministrazione stessa e della collettività destinataria dei servizi oggetto di coprogettazione" e di conoscere l'eventuale presentazione di proposte da parte di altri soggetti (così il doc. n. 5 del deposito dell'Amministrazione provinciale) possa integrare uno di quegli "atti, comportamenti o dichiarazioni univoci, posti liberamente in essere dal destinatario dell'atto, che dimostrino la chiara ed incondizionata volontà dello stesso di accettarne gli effetti e l'operatività" (Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4825; sez. VI, 4 luglio 2014, n. 3407; sez. IV, 12 giugno 2014, n. 2998; T.A.R. Molise, 25 luglio 2014, n. 508; per la giurisprudenza della Sezione, si veda la recente 22 dicembre 2025, n. 2102) che determinano l'effetto di acquiescenza.

In buona sostanza, si tratta pertanto di eccezione che non può trovare accoglimento per effetto di quanto già rilevato in ordine alla sostanziale differenza dei due interessi radicati nella ricorrente e dell'impossibilità di attribuire alla semplice richiesta di una riapertura dei termini per meglio valutare gli atti della procedura di co-progettazione quel valore sostanziale di accettazione degli effetti dell'atto necessario per poter ravvisare la categoria dell'acquiescenza all'atto amministrativo.

2.1. Il primo motivo di ricorso è poi pienamente fondato e deve pertanto essere accolto.

A questo proposito, già la descrizione normativa del processo di "coinvolgimento degli enti del Terzo Settore" recata dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore) reca, al terzo comma, una definizione della co-progettazione ("la co-progettazione è 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 di cui comma 2") evidentemente subordinata alla preliminare definizione della co-programmazione regolamentata dal precedente secondo comma, in termini di processo finalizzato "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".

Il legame evidente tra i due (diversi) livelli di programmazione è poi stato chiaramente evidenziato dalle Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore approvate con d.m. Lavoro e politiche sociali 31 marzo 2021 n. 72 che hanno chiaramente rilevato, al punto n. 3, come, "da un lato, l'attivazione della co-progettazione dovrebbe essere la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione, quale esito "naturale"...(e, come) dall'altro, tale istituto ..(debba essere) riferito a "specifici progetti di servizio o di intervento".

Al di là del tentativo delle resistenti di enfatizzare la formulazione letterale delle Linee guida in termini compatibili con la propria tesi, risulta pertanto evidente come la sistematica complessiva della previsione sia quella di una programmazione tipicamente “a cascata” che richiede la preventiva individuazione dei bisogni ed interventi da soddisfare attraverso un preliminare procedimento di co-programmazione e, solo successivamente, il ricorso al procedimento di co-progettazione di “specifici progetti di servizio o di intervento”.

Sulla base di tale (chiara) sistematica normativa si è poi formata un’altrettanto chiara e condivisibile giurisprudenza che, sia pure per “completezza d’analisi, ..(ha rilevato) che nella fattispecie – come dedotto dall’appellante – è mancato anche l’inserimento del servizio nell’ambito della programmazione dei servizi da affidare ai soggetti del terzo settore, secondo gli schemi dettati dall’art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del terzo settore), attraverso i quali si individuano motivatamente i servizi sociali o di interesse generale ai sensi dell’art. 5 del Codice e si coinvolgono gli enti del terzo settore, anche al fine degli affidamenti. Nella fattispecie, infatti, né la deliberazione della Giunta Comunale n. 209 del 19 giugno 2019, né le precedenti ivi richiamate (n. 126 del 15 aprile 2019 e n. 138 del 29 aprile 2019), danno atto della co-programmazione (che - secondo l’art, 55, comma 2, cit. – dovrebbe essere *«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 della 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 di cui comma 2»*: art. 55, comma 3, cit.), atti presupposti necessari anche al fine di dare conto delle ragioni per le quali il servizio rientri fra le attività di interesse generale definite dall’art. 5 del Codice del terzo settore (anch’esse, nella specie, del tutto assenti)” (Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232, punti 12 e 12.1 della motivazione, in fattispecie in cui era congiuntamente mancato il ricorso ai due livelli programmatori della co-programmazione e della co-progettazione).

Del resto, si tratta di una conclusione che si pone in perfetta linea con quanto già rilevato da Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131 in ordine alla necessità di procedere alla lettura unitaria dei “tre livelli” della co-programmazione, co-progettazione e del partenariato (che può condurre anche a forme di accreditamento) previsti dall’art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 in termini di mere “fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico” e non nei termini atomistici di istituti destinati alla possibile applicazione separata prospettati dalle difese delle resistenti.

L’evoluzione della giurisprudenza che ha poi trovato decisiva conferma in una successiva decisione del Consiglio di Stato che ha rilevato come, “nell’articolato sistema dell’art. 55 del codice TS, dalla co-programmazione dovrebbero emergere, in primo luogo, i bisogni da soddisfare, i servizi da promuovere e gli interventi da realizzare, oltre alla ricognizione delle risorse disponibili nei diversi settori di cui all’art. 5 del codice TS. La co-progettazione, invece, ha la funzione di attuazione concreta di quanto è stato programmato; e la procedura di evidenza pubblica delineata dal comma 4 dell’art. 55 (già richiamato sopra) è funzionale alla individuazione del soggetto appartenente al Terzo settore con il quale collaborare nella stesura

della puntuale progettazione degli interventi previsti nell'atto programmatico, insieme con l'amministrazione precedente. Solo all'esito della fase progettuale dei singoli servizi o interventi si può procedere alla definizione dei contenuti della convenzione per la realizzazione degli interventi progettati" (Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217).

Del tutto irrilevante è poi l'ulteriore giurisprudenza citata dalle resistenti che, in alcuni casi, si riferisce a problematiche diverse da quella dei livelli di programmazione (come quella relativa alla "remuneratività" del servizio), oppure ancora risulta essere fondata sulla non condivisibile considerazione della mancanza di una "rigida gerarchia fra le due attività, il che è del resto coerente con la necessaria flessibilità richiesta al modello gestionale di cui al citato art. 55" (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1° ottobre 2024, n. 2533, punti 1.7 e 1.8 della motivazione) e che risulta affermata in una fattispecie in cui risultavano già presenti atti di programmazione relativi ai rapporti con le associazioni del Terzo Settore ed in cui non era pertanto sostanzialmente mancato il ricorso alla co-programmazione.

Quanto sopra rilevato in ordine alla sostanziale irrilevanza di T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1° ottobre 2024, n. 2533 risulta poi essere confermato dalla recentissima Cons. Stato, sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082 che ha confermato la decisione, anche con riferimento alla problematica che ci interessa, sulla base della rilevazione relativa al fatto "che non è evincibile dall'art. 55, commi 2 e 3, una necessaria separazione tra le due fasi; le stesse Linee guida di cui al d.m. 31 marzo 2021, n. 72, pur enucleando una scansione dei sub-procedimenti, incentrano l'attenzione sulla dimensione dell'istruttoria partecipata e condivisa. Un siffatto momento di collaborazione sussidiaria con i soggetti rappresentativi della "società solidale", per riprendere la locuzione delle Linee guida, con riguardo alla scelta delle modalità di gestione della "Casa di accoglienza Jannacci", si è avuto, come emerge anche dall'art. 2 dell'avviso di istruttoria, con il "*piano di sviluppo del welfare del Comune di Milano*", approvato con deliberazione consiliare n. 99 del 19 dicembre 2022, che ha dato luogo ad una lunga fase di co-programmazione, culminata nell'atto di indirizzo definitivo del modello di gestione, cui ha poi fatto seguito l'approvazione dell'avviso di istruttoria pubblica" (così il punto 3 della motivazione).

Al di là della non condivisibile rilevazione della mancanza di una gerarchia tra i due livelli di programmazione operata da T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1° ottobre 2024, n. 2533 (comunque superata dalle precisazioni operate da Cons. Stato, sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082), siamo pertanto in presenza di una fattispecie in cui le due fasi di co-programmazione e co-progettazione erano state sostanzialmente fuse, ma in un contesto in cui non era per nulla mancata (come è, al contrario, avvenuto nella fattispecie che ci occupa) la preliminare fase di individuazione, attraverso un'istruttoria partecipata, dei bisogni da soddisfare che è propria della fase della co-programmazione.

Del pari irrilevante risulta poi il riferimento all'art. 11, 1° comma della l.r. 22 luglio 2020 n. 65 (norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano) operato dalle resistenti; la normativa regionale si limita, infatti, a richiamare sostanzialmente la formulazione della normativa statale, senza che il generico riferimento al fatto che la co-progettazione possa intervenire "anche ad esito delle attività di co-programmazione" possa assumere quel ruolo di "autonomizzazione" dell'istituto dal preliminare istituto della co-programmazione prospettato

dalle due resistenti.

Con tutta evidenza, si tratta, infatti (e pur sempre), di una legislazione regionale che deve essere interpretata sulla base di quel principio di armonizzazione con la legislazione statale ben espresso dalla già citata Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131 e che porta ad interpretare la previsione in sostanziale linea con la più volte richiamata previsione del Codice del terzo settore.

Nella vicenda che ci occupa, risulta indiscusso tra le parti come il ricorso alla procedura di co-progettazione operato dall'Amministrazione provinciale di Livorno a partire dalla deliberazione 30 luglio 2025, n. 45 del Consiglio provinciale non sia stato proceduto da una procedura di co-programmazione di cui all'art. 55, 2° comma del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e si tratta di una mancanza programmatoria che non può certo essere surrogata dal fatto che si trattasse di un servizio già in essere, basato sulle richieste degli Istituti scolastici o già conosciuto dalla ricorrente (che lo svolgeva in precedenza sulla base di affidamenti contrattuali); con tutta evidenza, si tratta, infatti, di attività programmatiche "unilaterali" dell'Amministrazione che non assumono quel carattere "partecipato" e caratterizzato dal "coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore" che costituisce una delle caratteristiche fondamentali della serie procedimentale regolamentata dall'art. 55, 1° comma del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117.

Non si tratta poi di una mancanza originaria che possa essere ritenuta meramente formale; nella parte in fatto della sentenza è stato, infatti, già rilevato come l'impossibilità di reperire educatori professionali socio-pedagogici forniti dei requisiti richiesti dalla legge sul territorio dell'isola d'Elba abbia importato la necessità di stipulare apposito *addendum* alla convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 ed ulteriori attività procedimentali che avrebbero potuto forse essere evitate ove il ricorso alla co-progettazione fosse stato preceduto da quella ricognizione partecipata "dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili" che costituisce l'essenza delle procedure di co-programmazione.

Anche sotto il profilo sostanziale, risulta pertanto evidente come il ricorso alla procedura di co-progettazione sia caratterizzato da quel carattere sostanzialmente unilaterale che risulta sostanzialmente incompatibile con il carattere "partecipato" delle procedure di co-programmazione e co-progettazione di cui all'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117.

3. In definitiva, il primo motivo di ricorso deve pertanto essere accolto e deve essere disposto l'annullamento di tutti gli atti impugnati anche con i motivi aggiunti, a partire dalla delib. 30 luglio 2025, n. 45 del Consiglio provinciale di Livorno; il carattere assorbente dell'accoglimento permette poi di prescindere dall'esame delle ulteriori censure proposte da parte ricorrente che evidenziano ulteriori profili di contrasto con la sistematica degli istituti di "coinvolgimento degli enti del Terzo settore" che, in verità, risultano del tutto superate dalla mancanza della necessaria cornice programmatoria di cui alle procedure di co-programmazione richiesta dal d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, ovvero di un requisito essenziale per il passaggio ai successivi istituti della co-progettazione e del convenzionamento.

L'evidente impossibilità di riportare la decisione dell'Amministrazione provinciale di Livorno al sistema programmatico di cui all'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 importa poi l'altrettanto evidente impossibilità di applicare alla fattispecie l'esclusione di cui all'art. 6, ult. parte ("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") del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici), con conseguente necessità di configurare gli atti impugnati in termini di affidamento unilaterale del servizio non legittimato dalle previsioni del Codice del Terzo settore o dal Codice dei contratti pubblici.

Ne deriva l'applicabilità alla fattispecie del rito speciale di cui agli artt. 120 e ss. del c.p.a., non potendo peraltro attribuirsi un qualche ruolo alla T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 15 marzo 2024, n. 1047 citata da parte ricorrente che riguarda, in realtà, una fattispecie ben diversa ed in cui era stata confermata la necessità di riportare la fattispecie alla co-progettazione prevista dall'art. 55, 3° comma del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117; applicabilità del rito speciale che rileva, sia per quello che riguarda la quantificazione del contributo unificato di ricorso, che per quello che riguarda l'applicabilità della previsione di cui all'art. 121, 1° comma lett. a) e b) del c.p.a. in materia di inefficacia degli atti contrattuali di affidamento del servizio.

Deve pertanto essere dichiarata, in accoglimento dell'apposita domanda articolata con i motivi aggiunti, anche l'inefficacia della convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 che regola il servizio e del relativo *addendum* approvato con determinazione dirigenziale 7 gennaio 2026, n. 1 e successivamente stipulato.

La sostanziale novità della questione per la giurisprudenza della Sezione e la particolare complessità della materia permettono poi procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e sui motivi aggiunti depositati in data 12 novembre 2025, li accoglie, come da motivazione e, per l'effetto:

a) dispone l'annullamento di tutti gli atti impugnati, a partire dalla delib. 30 luglio 2025, n. 45 del Consiglio provinciale di Livorno;

b) dichiara l'inefficacia della convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 che regola il servizio e del relativo *addendum* approvato con determinazione dirigenziale 7 gennaio 2026, n. 1 e successivamente stipulato.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Giani, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Consigliere

[1] S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma, 2001.

[2] G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 1997, 117-118, 29, disponibile in https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2015/02/STAMP-Arena_Introduzione-allAmministrazione-condivisa.pdf. In tempi più recenti, v. anche Id., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, 26-58, nonché Id., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 43 ss., disponibile in https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/09/Gregorio_Arena_Aministrazione_e_societa_II_nuovo_cittadino-1.pdf

[3] Sull'argomento, a titolo esemplificativo, v. F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 65 ss., disponibile in <https://ArenaBombardelliRIS-2.pdf>; G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, 25 ss., disponibile in [https://Quaderno-Terzjus-volume-I+\(4\)%20\(1\)%20\(1\).pdf](https://Quaderno-Terzjus-volume-I+(4)%20(1)%20(1).pdf); M. Clarich, B. Boschetti, *Ai confini del terzo settore (e del suo diritto)*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore cit.*, 97 ss.; L. Gori, *Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa Sociale*, n. 3/2020, 89 ss., disponibile in <https://www.in-deep.it/wp-content/uploads/2020/12/ImpresaSociale-2020-03-gori.pdf>.

[4] Così, incisivamente, G. Arena nel seminario “Amministrazione condivisa: inquadramento generale”, 15 febbraio 2022, disponibile in <https://www.youtube.com/watch?v=ESre5du0AVA&t=4399s>. Nello stesso senso L. Gallo, nel seminario “Le forme e gli strumenti di PPP nella Riforma del Terzo settore - La Co-programmazione”, 1° marzo 2022, disponibile in <https://www.youtube.com/watch?v=pXcarKCb8-U&t=4587s>.

[5] Il virgolettato, come noto, è tratto dalla sentenza Corte cost. n. 131/2020, che ha segnato un cambio di paradigma, dal punto di vista culturale prima ancora che giuridico.

[6] M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa* cit., 113 ss.

[7] F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa* cit., spec. 69 ss.

[8] G. Arena, *Introduzione* cit., 29.

[9] V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa* cit., 22.

[10] D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa* cit., 33.

[11] D. De Pretis, *op. cit.*, 35, la quale discorre di “approdo sicuro”; V. Cerulli Irelli, *op. cit.*, 25; A. Pioggia, La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa* cit., 56. V. anche F. Giglioni, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus*, <https://www.labsus.org/2020/07/l-amministrazione-condivisa-e-parte-integrante-della-costituzione-italiana-ets/>, 2020.

[12] Corte cost. n. 131/2020, cit.

[13] Si tratta degli artt. 112, c. 9, D. Lgs. n. 42/2004 e 48 D. Lgs. n. 159/2011, richiamati da F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa* cit., 76-77. La prima disposizione si riferisce alla possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni di stipulare accordi per la valorizzazione di beni di interesse culturale da parte di associazioni che promuovono la cultura e associazioni di volontariato; la seconda, invece, si riferisce alla possibilità da parte di comuni, ora estesa anche direttamente all'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati, di concedere l'uso gratuito dei beni confiscati a un'ampia categoria di soggetti di carattere civico, al fine di promuovere la riappropriazione comunitaria di beni che erano stati sottratti attraverso attività illecite.

[14] G. Casamassima – L. Pavia, *I Principi dei Contratti Pubblici*, Dike editrice, 2025, pp. 47 ss.

[15] Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, III – Relazione agli articoli e agli allegati*, Roma, 2022, 18-20, disponibile in https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000; G. Scoppetta,

Solidarietà e concorrenza nel diritto interno e nel diritto europeo in relazione alla disciplina del terzo settore, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore cit., 167 ss.; L. Costigliolo, Tutela della concorrenza e principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale: il caso degli affidamenti dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato, in Corti supreme e salute, 2023, 3, 565.

[16] L. Gori, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, 16 maggio 2023, disponibile in <https://www.cantiereterzosettore.it/come-il-codice-dei-contratti-pubblici-riconosce-il-rapporto-con-il-terzo-settore/>.