Consiglio di Stato: è legittimo riconoscere i costi sostenuti in una coprogettazione

Note in ordine alla recente sentenza sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082

Gianfranco Marocchi, Alceste Santuari, | 24 aprile 2026

Prima facie, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3082 del 2026 non sembra dire nulla di particolarmente nuovo, almeno per chi si occupa da tempo di amministrazione condivisa. Infatti, per chi opera nel Terzo settore o nella pubblica amministrazione è del tutto scontato che le coprogettazioni prevedano il riconoscimento dei diversi costi sostenuti dagli ETS per realizzare le attività progettuali convenute; questo, però, non aveva sino ad ora ricevuto un'interpretazione univoca da parte della giurisprudenza amministrativa[note]Per tutte, si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 4540/2024, che statuiva l'esclusione dalla possibilità di rimborso anche di alcune voci di costo che, viceversa, sono tipicamente considerate ammissibili nei progetti finanziati con fondi pubblici. E ciò nell'ottica di salvaguardare l'elemento della gratuità, che – secondo questa interpretazione – dovrebbe caratterizzare la co-progettazione, senza, tuttavia, operare una netta distinzione tra il compenso degli operatori, il rimborso delle spese di gestione e l'eventuale utile dell'ente.[/note]; cosa che, invece, avviene nel caso in esame. Ciò risulta innovativo ancor più considerando che la sentenza *de qua* rappresenta invero una "inversione di rotta" chiara e indefettibile rispetto al noto parare del medesimo Consiglio di Stato n. 2052/2018, che "interpretava" gli istituti della co-amministrazione alla luce dei principi concorrenziali, finanche giungendo a paventare la disapplicazione dell'art. 56 del Codice del Terzo settore in materia di convenzioni in quanto ritenuto incompatibile e contrario con i principi competitivi di derivazione eurounitaria.

Quanto statuito dalla sentenza *de qua*, quindi, può non essere del tutto inatteso, ma assume comunque un particolare rilievo. Conferma, oltre ogni dubbio, la legittimità delle prassi oggi in essere e valorizza la "leale collaborazione" tra istituzioni pubbliche. Invero, in un passato ancora abbastanza recente, si era assistito a circostanze nelle quali i soggetti istituzionali che, con diverse competenze, si sono occupati della questione avevano assunto orientamenti, se non apertamente discordanti, quantomeno caratterizzati da accenti e orientamenti diversi: Anac, Consiglio di Stato, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Corte costituzionale hanno adottato atti che non risultavano immediatamente riconducibili ad una trama unitaria, coerente e, quindi, di facile applicazione. È dunque significativo che, in questo caso, il Consiglio di Stato abbia invece scelto di coinvolgere il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, richiedendo di esprimere la propria posizione in ordine alle diverse questioni oggetto del ricorso prima di assumere la propria posizione finale, nella quale i giudici di Palazzo Spada mostrano di condividere le osservazioni del Ministero medesimo.

Venendo al merito della sentenza in oggetto, il Consiglio di Stato era chiamato ad esprimersi sull'appello presentato avverso la sentenza di primo grado del Tar Lombardia n. 2455/2024, che aveva riconosciuto come legittimo l'operato del Comune di Milano, il quale, a seguito di procedura di evidenza pubblica e sulla base dei criteri definiti nell'avviso pubblico, aveva deciso di co-progettare e cogestire la "Casa dell'accoglienza Enzo Jannacci" con una specifica aggregazione di ETS, preferendola ad un'altra. Gli elementi oggetto di discussione sono molteplici e sono articolati nella sentenza del Consiglio di Stato su nove punti; in questa sede per brevità, ne affronteremo solo alcuni.

Tralasciamo una prima discussione, proposta dal ricorso, circa la legittimità di ammettere un raggruppamento, come quello prescelto dal Comune, ove erano presenti anche soggetti che, all'epoca, avevano qualificazione di Onlus senza risultare iscritti al RUNTS; oggi la questione viene di per sé risolta con il definitivo superamento della normativa sulle Onlus e con la ricongiunzione di questo tipo di enti, laddove lo desiderino, alla famiglia degli Enti di terzo settore con la loro conseguente iscrizione al RUNTS.

È invece di grande rilievo tutto ciò che riguarda gli aspetti economici e rendicontativi. A tale proposito, i ricorrenti mettevano in questione la natura dei rimborsi, che, secondo quanto lamentato, vista la natura delle voci riconosciute (costi del lavoro, consulenze, costi diretti e indiretti, spese generali, ecc.) avrebbe avuto natura corrispettiva: si sarebbe trattato, quindi, di pagamento per una prestazione di servizi, configurando pertanto un rapporto estraneo alla logica della coprogettazione e riconducibile, invece, alla logica sinallagmatica. Al riguardo, il Consiglio di Stato - citando e condividendo la relazione redatta dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – ha prima richiamato che il piano economico e finanziario approvato in sede di co-progettazione, specificando che esso prevedeva il pagamento di a) importi relativi al personale interno, b) importi

relativi al rimborso delle spese sostenute per professionisti a partite IVA, c) importi relativi alle spese di gestione dirette, per le spese direttamente riconducibili alla presa di carico dei beneficiari e, infine, d) per i costi indiretti, con ciò intendendo i costi generali e i costi di gestione. Il Consiglio di Stato dopo aver affermato che “le varie voci del costo del lavoro, sia con riferimento al lavoro dipendente che al lavoro autonomo, possono costituire nell'ambito della, spese ammissibili” conclude che “secondo quanto esposto nella relazione ministeriale, sostanzialmente condivise dal collegio, si tratti di importi erogati a titolo di rimborso delle spese sostenute, rendicontate e documentate per le realizzazioni dei servizi e degli interventi coprogettati”. In sostanza, afferma Consiglio di Stato, si tratta di un legittimo indennizzo dei costi effettivamente sostenuti dall'ente di terzo settore e non di un trasferimento equiparabile nella sostanza ha un corrispettivo per una prestazione sinallagmatica, motivo per cui rigetta la tesi dell’illegittimità dell’operato del Comune di Milano.

Si chiude così una fase di incertezza, nella quale, a fronte di una prassi diffusa e consolidata di riconoscimento di questi costi nelle centinaia di coprogettazioni oggi esistenti nel nostro paese, la giustizia amministrativa aveva talvolta assunto delle posizioni meno nitide.

Un'ulteriore questione affrontata dal Consiglio di Stato riguarda la scelta, da parte del Comune di Milano, del soggetto con il quale coprogettare. Tralasciamo qui le questioni relative alla ragionevolezza e alle motivazioni nell’attribuzione delle valutazioni che hanno portato alla scelta, concentrandosi invece su quanto contestato dai ricorrenti circa la natura quasi-competitiva di un procedimento che portava ad individuare un unico soggetto (ancorché collettivo) escludendo, pertanto, altri soggetti che si erano proposti per prendere parte al medesimo procedimento. Il Consiglio di Stato nega il fondamento di tale doglianza, confermando la legittimità dell'operato del Comune di Milano. Questa posizione, a parere di chi scrive, invita a tenere a mente la differenza tra ciò che va discusso nelle aule di tribunale in quanto legittimo o illegittimo e quello che è opportuno discutere in sede politica o di definizione delle strategie per la realizzazione dei servizi. Benché le ragioni per diffidare di coprogettazioni con un impianto marcatamente competitivo possano essere numerose, esse non vanno poste sul piano della legittimità amministrativa, ma sul piano delle possibili scelte che possono essere adottate nel momento in cui si disegna il procedimento di co-progettazione. I procedimenti di co-progettazione possono invero contemplare percorsi e processi più aperti ed inclusivi ed altri, invece, maggiormente “selettivi”. La diversa “natura” della co-progettazione non ha a che vedere con ragioni di legittimità amministrativa, ma con ragionamenti che si pongono su un piano diverso.

Ulteriore aspetto affrontato dalla sentenza riguarda la tesi, sostenuta dagli ETS ricorrenti, che la coprogettazione in questione avesse una natura non autentica in quanto non preceduta dalla coprogrammazione; il Consiglio di Stato nega la validità di questo ragionamento in quanto riconosce nell’avviso pubblico presentato dal Comune di Milano le caratteristiche sostanziali di apertura che offrono uno spazio effettivo e adeguato allo svolgimento di un'istruttoria partecipata e condivisa. Questo pronunciamento offre probabilmente l'occasione per avviare un dibattito meno “meccanico” sul rapporto tra coprogrammazione e coprogettazione rispetto a quello che si legge nei manuali e, non a caso, non si pratica nella quotidianità amministrativa. Il pensare ad un rapporto meccanico e biunivoco, per cui ad *una* coprogrammazione corrisponde *una* coprogettazione, non è probabilmente la strada corretta. Forse, è il caso di aprire un ragionamento più ampio – ed estraneo alle aule dei tribunali - sul significato della coprogrammazione, che porti ad assegnare a tale strumento una valenza programmatoria più ampia e generale entro cui collocare una serie di diversi esiti operativi, tra cui anche eventuali coprogettazioni.

Infine, è forse utile proporre qualche considerazione che prescinde dal fatto che l'esito di questa sentenza appaia del tutto ragionevole. La sentenza riporta la circostanza che i ricorrenti abbiano contestato la previsione, nel piano economico e finanziario, dei costi per il personale impiegato – aspetto che, se accolto dal giudice, avrebbe reso fragili centinaia di coprogettazione in tutto il paese -, quando essi, secondo quanto riporta la sentenza, “sarebbero stati indicati nel PEF sia dal raggruppamento appellante che da quello controinteressato”; e porta nelle aule di tribunale questioni certamente degne di approfondimento, ma in ben altre sedi. Insomma, quella che emerge è una carica contrappositiva che pare attraversare sia il terzo settore, sia il rapporto terzo settore e le pubbliche amministrazioni, sottoponendo al giudice questioni che dovrebbero invece essere al centro di un costruttivo confronto tra i diversi soggetti coinvolti. Parafrasando la massima attribuita al D’Azeglio, fatta la coprogettazione bisogna fare i coprogettanti: i soggetti, pubblici e di terzo settore, che facciano del principio di collaborazione un tratto culturale identitario e distintivo.