Come e cosa apprendere da una sentenza amministrativa

Riflessioni a partire da una sentenza del TAR Toscana

Gianfranco Marocchi, Alceste Santuari, | 18 maggio 2026

Premessa

In premessa, va ripreso l'invito di Luca Gori di qualche anno fa alla prudenza nel dedurre principi giuridici generali da una sentenza amministrativa, e questo per diversi motivi: in primo luogo, una sentenza si esprime su un caso specifico, caratterizzato da taluni fatti e premesse; in secondo luogo, vi è una certa probabilità che, laddove approdati all'aula di tribunale, tali fatti e premesse contengano elementi di patologia, tali da rendere l'espressione del giudice non subito estendibile alla generalità delle situazioni; e, terzo ma non ultimo, il fatto che i giudici possono liberamente cambiare convincimento, senza dover passare – come avviene per le norme - per un'esplicita riforma di quanto espresso in passato, come dimostrato, ad esempio, dal diverso orientamento del consiglio di Stato circa gli aspetti economici dell'amministrazione condivisa tra il parere 2052 del 2018 e la recente sentenza 3082 di poche settimane fa (qui il commento su Welforum.it). Quindi, in linea generale, è sano diffidare della pratica di trarre disinvoltamente delle massime dalle sentenze, talvolta presentate quasi come fonti normative.

La sentenza

Ciò premesso, appare utile esaminare brevemente quanto deciso dal TAR Toscana con la sentenza sez. IV, 30 aprile 2026, n. 840 circa un procedimento di coprogettazione esperito dalla Provincia di Livorno relativo al servizio di assistenza scolastica di alunni con disabilità[note]Per un commento generale, si rimanda a questo articolo di Alceste Santuari che ripercorre puntualmente i diversi nodi della sentenza, mettendo in luce più di un aspetto discutibile e primariamente l'impianto culturale che la pervade, e che, in luogo della ormai ampiamente condivisa equiordinazione tra l'orientarsi alle logiche del codice dei Contratti pubblici e a quelle del Codice del Terzo settore, mostra di fatto di considerare il primo come via maestra[/note].

Alcuni commentatori della sentenza *de qua* vi hanno letto un'affermazione perentoria circa l'illegittimità di una coprogettazione che non sia stata preceduta dalla coprogrammazione (valga questo, tra gli altri). Si tratta di una questione che solleva interesse anche perché sostanzialmente contemporanea ad un diverso orientamento espresso negli stessi giorni dal Consiglio di Stato nella già citata sentenza 3082/2026.

Il contesto

Prima di entrare nel merito della vicenda, è utile richiamare il contesto in cui la sentenza matura.

L'oggetto è appunto l'assistenza educativa scolastica per studenti con disabilità. L'Allegato 1 – Scheda progettuale di massima indica (pag. 4), per ciascuno degli istituti scolastici del territorio, il numero di studenti con diagnosi di disabilità, il numero di ore settimanali e annue accordate e (pag. 5) il tipo di assistenza da prestare (assistenza all'autonomia, assistenza ad studenti con disabilità visiva, uditiva e intellettiva), in accordo con il PEI (si intende, preesistente alla coprogettazione). Organizzazione del servizio e beneficiari rendono, *prima facie*, il quadro degli interventi da realizzarsi attraverso il procedimento di co-progettazione ampiamente predeterminato.

La predeterminazione delle attività e degli interventi da realizzare in termini generali non impedisce tuttavia che lo stesso tipo di intervento possa risultare oggetto di co-progettazione. Vi sono, infatti, nel nostro Paese, situazioni in cui proprio relativamente l'assistenza scolastica si stanno sperimentando, attraverso coprogettazioni, soluzioni interessanti: dal passaggio dalla logica di rapporto individuale, all'educatore di plesso; da protocolli di intesa tra scuole, enti locali e Terzo settore per il ripensamento del servizio, all'attribuzione di valenze educative più ampie all'educatore a vantaggio del complesso delle classi; dalle attività di prevenzione da svolgere in ambiente scolastico, alle soluzioni per evitare le disfunzioni in caso di assenza dell'educatore o dello studente.

Ma si tratta, evidentemente, di soluzioni che comportano un lavoro di progettazione impegnativo. Richiedono di avviare un confronto con le scuole e le famiglie, di immaginare forme di integrazione con altri servizi; insomma, richiedono di investire tempo e pensiero nella co-progettazione, che, *inter alia*, non può che prevedere pertanto un numero congruo di incontri in cui svolgere il confronto sopra richiamato.

Di contro, l'avviso pubblico alla base della co-progettazione contestata prevede (art. 5) che i lavori dei tavoli abbiano una durata massima di 20 giorni e che (art. 6) si realizzi attraverso due incontri (*almeno* due incontri, dice l'avviso; ma, visti i tempi, difficilmente ce ne possono essere molti di più). A ciò si aggiunga che l'avviso è finalizzato a selezionare una singola proposta formulata dagli Enti del Terzo settore, che deve contenere un progetto di gestione del servizio in parola, dinamica questa che richiama da vicino le procedure competitive.

La sentenza

Tutto ciò contribuisce ad inquadrare l'atteggiamento assunto dal TAR Toscana con la sentenza 840/2026. Un TAR, in sostanza, che si trova a esaminare un procedimento in cui si fatica a rintracciare l'essenza della logica collaborativa; e in cui, pertanto, si è spinti a carcare, nelle premesse e nelle motivazioni, elementi che possano confortare l'ipotesi che effettivamente non si tratti di una forma di sostanziale affidamento di servizi, ma di un genuino esercizio di condivisione di idee, scelte, opzioni, operate in comune tra una pubblica amministrazione e il Terzo settore. In tale ricerca, è ragionevole che il giudice voglia comprendere se, quantomeno, la precedente lettura dei bisogni, la definizione del tipo di interventi da attuare e delle caratteristiche generali degli stessi sia stata operata congiuntamente dalla pubblica amministrazione procedente e i soggetti del Terzo settore, magari in una sede prodromica (co-programmazione), individuando gli aspetti progettuali che avrebbero potuto essere definiti in una successiva fase di co-progettazione.

Ma il giudice amministrativo non trova nulla di tutto ciò: il Tar Toscana rinviene solo un oggetto di intervento che – in mancanza, come si diceva, di un percorso impegnativo di coprogettazione, difficilmente pensabile in un tempo di 20 giorni – appare configurabile, almeno da un esame documentale, come una sostanziale fornitura di servizi, che, come tale, dovrebbe conseguire ad una procedura di affidamento. E in questo contesto, il Tar punta il dito sulla mancanza di quel confronto preventivo sui bisogni che potrebbe essere svolto in una coprogrammazione. La Sezione ammette – riferendosi al caso milanese sul quale si è espresso il Consiglio di Stato nella sentenza citata sopra - che possano sussistere casi in cui, anche in mancanza di una coprogrammazione, possano esservi soluzioni diverse che assicurano una comune lettura dei bisogni[note] Riferendosi al caso di Milano oggetto della più volte citata sentenza del Consiglio di Stato 3082/2026, il TAR Toscana nota che esso costituiva "*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*").[/note], ma ritiene di rinvenire, nel procedimento in questione solo "*attività programmatorie "unilaterali" dell'Amministrazione che non assumono quel carattere "partecipato" e caratterizzato dal "coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore*". I giudici amministrativi toscani procedono, dunque, a censurare l'operato dell'amministrazione provinciale di Livorno.

Considerazioni. Il metodo

In termini generali, l'affollarsi di ricorsi alla giustizia amministrativa su un determinato tema rivela la presenza di aree normative sfocate, che vengono puntualmente brandite in sede di contenzioso. Nello specifico, l'art. 55 rappresenta una disposizione estremamente dirompente, innovativa, di cesura rispetto al sistema previgente e alle relative modalità con cui le pubbliche amministrazioni erano solite rapportarsi con gli enti non lucrativi e dunque esposto, in una fase tutto sommato ancora iniziale del suo utilizzo, ad alcune aree di incertezza.

Al tempo stesso, va ricordato come, analizzando quella specifica disposizione del Codice del Terzo settore, la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale la riconosca come vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria prevista dall'art. 118 Costituzione, alla stregua quindi di un elemento cardine di un passaggio, sino a quel momento non del tutto compiuto, della nostra Carta fondamentale. E proprio per questo – sembra suggerire il Giudice delle Leggi – deve essere maneggiato con cura e in modo responsabile da tutti i livelli istituzionali.

Questo significa, in primo luogo, riconoscere l'autonomia di ciascun ente nel trovare le soluzioni più adeguate a condividere la lettura dei bisogni e la definizione degli interventi, anche aprendo a soluzioni non standard e innovative.

Da parte del legislatore, va considerato dove eventualmente, senza mortificare l'autonomia dei singoli enti, sia utile

prevedere aggiornamenti e integrazioni delle linee guida ovvero di indirizzo utili a dirimere preventivamente gli aspetti controversi più frequenti[note]In questo panorama, merita apprezzamento la scelta adottata dal Consiglio di Stato che, chiamato ad esprimersi su un altro punto controverso, quello delle spese rimborsabili in una coprogettazione, prima di giungere alla sentenza n. 3082/2026, sceglie di confrontarsi con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, giungendo ad una posizione condivisa (Marocchi e Santuari per un commento alla sentenza).[/note].

Da parte del Terzo settore, si tratta di conciliare la legittima salvaguardia dei propri interessi con la necessità di considerare le conseguenze connesse allo scatenare liti innanzi ai tribunali amministrativi, con i possibili esiti spiazzanti che questo comporta.

Considerazioni. Il merito

Anche al di là dello specifico caso livornese si può notare che non sono poche, nel nostro paese, le coprogettazioni caratterizzate da:

- la mancanza di un preventivo o contestuale confronto più ampio su bisogni e tipi di interventi da attivare;
- una predeterminazione degli interventi da svolgere – quante ore e quali prestazioni - in ciascun ambito di servizio;
- un oggetto assai delimitato, quindi con l'impossibilità di concepire possibili riorganizzazioni e integrazioni tra più servizi;
- un impianto competitivo, dove un singolo ETS è prescelto e gli altri sono estromessi da procedimento sulla base della proposta presentata;
- un tempo assai limitato per il lavoro dei tavoli.

Ora, in un contesto complesso, non è una singola caratteristica ad essere di per sé problematica, ma in effetti la loro compresenza va a delineare, in prima apparenza, un contesto non troppo dissimile a quello delle competizioni ai sensi del codice dei contratti pubblici.

Si è consapevoli che, nella quotidianità amministrativa – premuti da tempi definiti, esigenze di servizio, limiti normativi e dei finanziamenti – è talvolta necessario addivenire a mediazioni, ma quando troppe di queste mediazioni convergono insieme vi è il rischio di superare il limite che rende il procedimento di amministrazione condivisa una sorta di appalto dissimulato.

Nel merito poi del rapporto tra coprogrammazione e coprogettazione, sarebbero utili riflessioni più ampie[note]Alcune delle quali sono state sviluppate in modo esteso in questo articolo, cui si rimanda per una proposta più articolata su come intendere il ruolo della coprogrammazione.[/note]: se l'esigenza di condividere analisi dei bisogni e orientamenti sugli interventi è un punto fermo e da salvaguardare, la meccanica accoppiata, per cui un certo oggetto (nel caso in esempio, l'assistenza educativa scolastica) è prima coprogrammato e poi coprogettato, non pare l'unica soluzione possibile né, a ben vedere, la più efficace.

Conclusioni

Gli insegnamenti che si ritiene possano essere tratti da questa vicenda sono, a parere di chi scrive, così riassumibili:

1. è meglio evitare le "fibrillazioni da sentenza", l'estrazione di massime "definitive" (generalmente tali per qualche mese, fino ad una successiva sentenza di segno opposto);
2. sembra maturo il tempo per aprire un confronto sui temi più delicati e controversi (rapporti tra co-programmazione e co-progettazione; rendicontazione, co-finanziamento) dell'amministrazione condivisa che possa essere poi recepito da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, attraverso strumenti adeguati, quale, ad esempio, la revisione delle linee guida n. 72/2021, che, dopo i primi cinque anni di applicazione, sembrano richiedere un aggiornamento;
3. pubbliche amministrazioni ed ETS sono sollecitati a disporsi in termini collaborativi per discutere i punti controversi dei procedimenti di co-amministrazione attraverso un confronto aperto e l'ascolto, piuttosto che nelle aule di tribunale.

Ben consapevoli delle mediazioni talvolta necessarie, va posta attenzione, nel concepire i provvedimenti, che gli elementi collaborativi non risultino annacquati sino a divenire impalpabili. Come il Manzoni avvertì la necessità di "sciacquare i panni in Arno" prima di completare i Promessi sposi, un apparato amministrativo avvezzo alla competizione è chiamato, anche attraverso l'attivazione di percorsi di accompagnamento e di simulazioni laboratoriali, a riesaminare il proprio modo di procedere riorientandosi in direzione autenticamente collaborativa.