

# L'amministrazione condivisa tra controprestazione e apporto. Indicazioni dal diritto vivente

di **Vittoria Giannini<sup>1</sup>**

Labsus (ISSN 2038-386X)

Fascicolo 1, giugno 2025

SOMMARIO. 1. L'amministrazione condivisa tra elaborazione scientifica e realtà pratica. Il perché di uno studio sul 'diritto vivente'. – 2. Gli attributi caratterizzanti del modello, in particolare: gratuità, non lucratività, collaborazione, innovazione e corresponsabilità. – 3. La co-progettazione *vis-à-vis* con le indicazioni provenienti dalla prassi (avvisi di co-progettazione, documenti progettuali, FAQ). – 4. Un problema di risorse: gratuità/non lucratività *versus* esigenza di attrarre e valorizzare l'apporto privato. La difficile ricerca da parte degli enti locali di una sostenibilità anche economica dell'iniziativa sussidiaria. – 5. Conclusioni. L'effettività dell'amministrazione condivisa nel diritto vivente tra effetti contro-intuitivi del «modello» e centralità delle istanze sociali.

*1. L'amministrazione condivisa tra elaborazione scientifica e realtà pratica. Il perché di uno studio sul 'diritto vivente'*

L'espressione amministrazione condivisa nasce dalla teoria<sup>2</sup> secondo cui l'esercizio della funzione amministrativa<sup>3</sup> si può esplicitare anche attraverso moduli collaborativi e paritari tra amministrazione e cittadini per la cura dell'interesse generale. Il fulcro, nonché motore del suo successo, risiede nella cittadinanza, valorizzata nel suo pluralismo istituzionale e nel ruolo che essa si ricava dal rapporto con l'esercizio del potere. Il cittadino non è mero destinatario dell'esercizio del potere autoritativo, portatore di un interesse contrapposto, bensì collabora con l'amministrazione per la realizzazione di interessi generali coincidenti con quelli dell'amministrazione stessa<sup>4</sup>.

La copertura costituzionale della teoria è data dal principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4 Cost.), che legittima e promuove l'autonomia sociale<sup>5</sup> nello svolgimento di attività di interesse generale<sup>6</sup>. Il suo progressivo affermarsi nella realtà ordinamentale è frutto dell'intreccio e di una

<sup>1</sup> Dottoranda di ricerca in Diritti e sostenibilità, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento.

<sup>2</sup> L'elaborazione della teoria si deve a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, p. 30-65; le origini si rintracciano in F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1995, p. 22-4, l'a. postula l'approdo allo stato demarchico, in cui il cittadino non è più dotato solo di libertà passive bensì anche attive, divenendo così il nuovo cittadino; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 44-55.

<sup>3</sup> Circa il concetto di funzione amministrativa F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 244-7.

<sup>4</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema di diritto amministrativo*, in G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, p. 24-6.

<sup>5</sup> C. MIGNONE, *Diritti e sostenibilità. Una ricostruzione per immagini*, in *Actualidad jurídica ibero americana*, 14, 2021, p. 221. «V'è però anche da considerare, senza sottovalutarla, la giuridica rilevanza del movimento che procede nel verso opposto. L'autonomia sociale – la storica matrice cooperativa del “diritto dei privati” – produce risposte immediate a bisogni comuni. Inventiva legami sospesi tra pubblico e privato, lucro e idealità, scambio e comunione di scopo. Decostruisce e ricostruisce i parametri della convivenza, della giustizia e del benessere; e così facendo stimola il sistema giuridico a rinnovarsi, a trarre spunto dalla tipicità sociale per modificare il proprio assetto categoriale consolidato».

<sup>6</sup> G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 179; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 1749-62. Con particolare riferimento all'implicazione del principio di sussidiarietà nei rapporti con il Terzo settore si veda G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 3, 2020, p. 96; L. GORI, *La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e p.a.*, in *Federalismi*, 14, 2020, p. 186-92; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 7. Per una ricostruzione civilistica si veda P.

stratificazione scientifica, giurisprudenziale, legislativa (soprattutto locale) e pratica del tutto peculiare.

L'inverarsi della teoria, il suo farsi paradigma concreto di azione si realizza dapprima nelle forme del Regolamento comunale per la gestione dei beni comuni e nella figura del patto di collaborazione<sup>7</sup>, tramite il quale amministrazione e cittadini definiscono concretamente l'intervento da realizzare su beni comuni<sup>8</sup> in disuso o in stato di degrado/abbandono. L'interpretazione in funzione attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale avviene tramite uno strumento pratico del tutto informale, privo cioè di una predeterminazione legale, che si colloca nella realtà locale e guarda alla cura dei beni comuni urbani.

Il Regolamento comunale e la sua attuazione concreta nel patto hanno trovato larga diffusione nelle realtà locali, che recepiscono il modello, rendendolo un *modus operandi* atipico. Conseguentemente,

---

Perlingieri, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 687-90.; D. DE FELICE, *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008, p. 64-66.

<sup>7</sup> Il progetto "pilota" è stato realizzato dal Comune di Bologna in collaborazione con *Labsus*, così nasce il primo Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, il 22 febbraio 2014. Per una ricostruzione dei Regolamenti comunali e dei patti di collaborazione si veda: L. CAIANELLO voce "Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni" e voce "Patto di collaborazione", in *Glossario dell'amministrazione condivisa*, in *Labsus.org*; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 291-304.; G. DE GIORGI CEZZI e F. D'AGOSTINO, *Pratiche di cittadinanza attiva e tutela del territorio. Partecipazione ed emersione degli interessi delle comunità locali e dei territori*, in L. GIANI, M. D'ORSEGNA e A. POLICE, (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018, p. 171; B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi*, 16, 2019, p. 8-11.; M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro Amm.*, 2019, p. 2197.; P. MINICHIARA, *Beni comuni e patti di collaborazione. I patti di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; F. GIGLIONI e A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Tratt. dir. civ. CNN*, diretto da Pietro Perlingieri, Napoli, 2019, p. 272. Per una prospettiva civilistica si veda: L. CASALINI, *Patti di collaborazione per la rigenerazione urbana e profili assicurativi*, Napoli, 2024, p. 15-42; L. CASALINI, *Commons, commoning and community: i patti di collaborazione*, in *Pers. merc.*, 2022, p. 40.

<sup>8</sup> La nozione di beni comuni è stata proposta nello schema di disegno di legge delega formulato dalla Commissione Rodotà il 14 giugno 2007 nell'art. 1, comma 3, quali: «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future». Per i principali riferimenti intorno al dibattito sui beni comuni vedi: Cfr. F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, p. 37; Cfr. C. DONDOLO, *I beni comuni presi sul serio*, in G. ARENA e C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, p. 14; G. ARENA, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in ID. e C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015; G. ARENA, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2022, p. 653-56; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, p. 1.; U. MATTEI e A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, 2018, p. 33; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011, p. 1 ss.; S. RODOTÀ, *Postfazione. Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 324-32.; A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016, p. 70; C. SALVI, *Beni comuni e proprietà privata*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. 209; In senso critico sulla definizione di beni comuni tra tutti M. FRANCESCA, *Beni comuni e razionalità discreta del diritto*, in G. PERLINGIERI e A. FACHECHI (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, I, Napoli, 2017, p. 476; G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e un'«utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 163; F. OTTOMBRINO, *Le concessioni di diritto pubblico tra trasformazioni del bene e crisi della funzione sociale verso gli accordi di co-programmazione e co-gestione*, in *Rass. dir. civ.*, 2023, p. 466.

l'amministrazione condivisa, come modello di azione pubblica *bottom up*<sup>9</sup>, ha reso le realtà locali veri propri laboratori di sperimentazione creativa di esperienze solidali e sussidiarie<sup>10</sup>. Per circa un decennio la ricostruzione del modello è stata rimessa al dibattito scientifico, che ha tentato di fornire un sostrato logico-giuridico al fenomeno; così l'ascesa dell'amministrazione condivisa si è articolata sin dagli albori sul binomio diritto/prassi.

Il passaggio da modello informale a modello organizzativo positivizzato si è avuto con il codice del Terzo settore e poi con la sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020<sup>11</sup>, cui si deve il recepimento di una realtà che a livello locale già aveva messo radici. La Consulta, nel pronunciarsi sulla legge della regione Umbria<sup>12</sup> in tema di accreditamento delle cooperative di comunità per la co-progettazione ex art. 55 c.t.s., ha colto l'occasione per concettualizzare il modello<sup>13</sup>. La portata della sentenza rileva su diversi piani.

In primo luogo, l'amministrazione condivisa diviene un *genus* al cui interno rientrano istituti di diversa natura: la co-programmazione e la co-progettazione<sup>14</sup> che trovano la sede naturale nel Codice del Terzo settore e i Regolamenti comunali con i relativi patti. Il riconoscimento positivo opera in senso ampliativo sul modello, che inizia a presentare tratti diversi dal modello teorico di origine. In

<sup>9</sup> R. DI RAIMO, *La partecipazione pubblica agli Enti del libro I del Codice nella normativa recente*, in *Rass. dir. banc.*, 1, 2018, p. 533.

<sup>10</sup> Il sito *Labsus.org* contiene una sezione dedicata "Storie di patti". Più in generale circa le diverse forme ed esperienze che si possono realizzare nel contesto locale e le relative ricadute si veda Cfr. F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 4-8. La rinnovata centralità assunta dalla città ha riportato al centro del dibattito scientifico il classico di H. Lefebvre, *il diritto alla città*, Venezia, 1970, sul punto si veda: F.F. TUCCARI, *Le periferie "centrali"*, in M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO e M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, p. 664-66; F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2, 2020, p. 69-70; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 947-54; M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale*, in *Amministr@tivamente*, 2023, p. 1444; M.F. ERRICO, *Per fare una città ci vuole un albero? Note in tema di verde urbano*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, p. 301-07.

<sup>11</sup> Corte cost., 20 giugno 2020 n. 131. In dottrina si veda G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1449; A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020; S. PELLIZZARI e C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, Trento, 2020, p. 5 ss.; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2020, p. 58-60.

<sup>12</sup> Il giudizio di legittimità aveva ad oggetto l'art. 5, comma 1, lett. b) della l. reg. Umbria n. 2 dell'11 aprile 2019.

<sup>13</sup> Corte cost., 20 giugno 2020 n. 131, considerato in diritto 2.1, «Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato».

<sup>14</sup> Cfr. C. MIGNONE, *Gli accordi di co-progettazione ex art. 55 c.t.s. Ambito operativo, causa, parametri di realizzazione degli interessi*, in *Corti Salernitane*, 2022, p. 440; C. NAPOLITANO, *L'amministrazione condivisa: note sparse su Co-progettazione Ed enti del Terzo settore*, in F. APERIO BELLA, A. CARBONE e E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo lavori del laboratorio di diritto amministrativo, 2020-2021*, Roma, 2022, p. 267; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 16; S. AMOROSINO, *Il terzo settore tra poteri pubblici ed autonomia sociale*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 304; S. PELLIZZARI e A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 5; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022, p. 8; L. GALLI, *La co-programmazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, 2022, p. 13; K. ZABRODINA, *Il rapporto tra pubblico e privato nella rinnovata formula legislativa dell'art. 55 c.t.s.: verso il recupero dell'attività amministrativa per «accordi»?», in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 637.*

secondo luogo, la sentenza apre a una nuova stagione della co-programmazione e co-progettazione ex art. 55 c.t.s. Superato l'orientamento restrittivo offerto dal Consiglio di Stato<sup>15</sup>, viene espressamente riconosciuta l'autonomia ontologica e pratica rispetto al codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo all'art. 7 riconosce l'equiordinazione dei modelli tra mercato e non mercato, di modo che l'amministrazione precedente gode di una discrezionalità relativamente ampia circa la scelta se autoprodurre, esternalizzare o collaborare con gli e.t.s.<sup>16</sup>. Infine, dalla positivizzazione è conseguito il fiorire di numerose leggi regionali che, nell'esercizio della autonomia legislativa ex art. 117 Cost., hanno disciplinato i rapporti tra amministrazione e Terzo settore e tra amministrazione e cittadini attivi<sup>17</sup>.

Da queste breve disamina emerge come oggi l'amministrazione condivisa possa essere intesa come ampio *genus* nel quale rientrano una varietà di soluzioni operative, strumenti giuridici e fonti normative<sup>18</sup>, frutto dell'intreccio tra scienza giuridica, diritto vivente, giurisprudenza e interventi legislativi. Soltanto da tale intreccio è possibile delineare i tratti qualificanti dell'amministrazione condivisa<sup>19</sup>, tali da distinguere il modello sia da più note e risalenti forme di amministrazione consensuale o previo accordo, sia dal Codice dei contratti pubblici. Quanto ci si propone di indagare in queste pagine è come il diritto vivente<sup>20</sup> si interfaccia con i modelli di amministrazione condivisa,

<sup>15</sup> Parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018; in senso critico al Parere tra tutti si veda il documento dal titolo *Il diritto del terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una riflessione critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore*, consultabile sul sito *Labsusu.org*.

<sup>16</sup> F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus.org*.; M. INTERLANDI e L. TOMASSI, *L'amministrazione condivisa per l'attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale*, in M. Calabrò, G. Clemente di San Luca, A. Contieri, A. De Siano, P. Forte, M. Interlandi, F. Liguori, S. Perongini, A. Rallo, R. Spagnuolo Vigorita, M. R. Spasiano e M. Tiberii, *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, p. 105; N. VETTORI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *PA persona e amministrazione*, 2, 2023, p. 813; V. MANZETTI, *La co-programmazione e la co-progettazione tra PA e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammino per una selva oscura, che la diritta via era smarrita... ai raggi del "nuovo" pianeta dei contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 2023, p. 604.

<sup>17</sup> Tra le leggi regionali si segnalano L.reg. Toscana n. 65 del 22 luglio 2020, recante «Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano», L.reg. Toscana n. 71 del 22 luglio 2020 recante «Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto», L. reg. Lazio n.10 del 26 giugno 2019, recante «Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni», L. reg. Emilia-Romagna n. 3 del 13 aprile 2023, recante «Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva», L. reg. Molise n. 21 del 7 ottobre 2022, recante «Disciplina del Terzo settore»; L. GORI, *La legislazione regionale del Terzo settore. Una panoramica*, in *Impresa sociale*, 3, 2023, p. 24 («Si può pertanto distinguere fra leggi regionali sul Terzo settore e leggi regionali sull'amministrazione condivisa»); E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo pubblico-privato*, in ID. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, p. 64-8.

<sup>18</sup> B.L. BOSCHETTI, N. BERTI, G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in EAD. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024, p. 61, «La c.d. amministrazione condivisa – formula riassuntiva dietro la quale si nasconde una varietà di soluzioni operative, strumenti giuridici e fonti normative – si va affermando quale nuovo modello di relazione tra amministrazione e società civile nella ideazione e costruzione di politiche pubbliche»; F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni*, cit., p. 10, ove l'a. evidenzia altre discipline di settore assimilabili all'amministrazione condivisa.

<sup>19</sup> L'analisi dei tratti caratterizzanti sarà oggetto di trattazione nel § 2.

<sup>20</sup> R. SACCO, *Antropologia giuridica*, Bologna, 2007, p. 81, attribuisce le origini del concetto "diritto vivente" ad «un teorico del diritto benpensante nella scena dell'antropologia, Erlich», il quale «ha creato l'espressione "diritto vivente"»

si discosta o si attiene a ciò che tale «nuovo modo di amministrare»<sup>21</sup> rappresenta nella realtà scientifica, legislativa e giurisprudenziale; pertanto, vagliarne la sua effettività<sup>22</sup>.

*2. Gli attributi caratterizzanti del modello, in particolare: gratuità, non lucratività, collaborazione, innovazione e corresponsabilità*

Lo sforzo della scienza giuridica si è prevalentemente concentrato sulla costruzione di un'identità dell'amministrazione condivisa, volta a tracciarne i tratti caratterizzanti muovendosi in una duplice direzione: *a)* la sottrazione al codice dei contratti pubblici, *b)* l'innovatività rispetto a moduli o istituti già presenti nel sistema. Di seguito verranno analizzati i singoli elementi, per poi vagliare se nella realtà pratica trovano effettivamente spazio e come vengono interpretati. Con ordine, la gratuità, intesa quale assenza di corrispettivo, costituisce il fattore discriminante degli accordi di co-progettazione, in contrapposizione alla onerosità tipica delle procedure di evidenza pubblica disciplinate nel codice dei contratti pubblici<sup>23</sup>.

Non diversamente la non lucratività del soggetto affidatario, cui sul versante organizzativo corrisponde l'assenza di redditività delle relative forme di partecipazione, esclude che l'e.t.s. possa trarre un ritorno economico dall'operazione che tuttavia non deve, perciò stesso, essere in perdita<sup>24</sup>. Ne discende che soltanto il rimborso che copre le spese vive può consentire di qualificare l'attività come gratuita<sup>25</sup>. Questi due elementi sono stati assunti dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE<sup>26</sup> quali elementi dirimenti la co-progettazione rispetto all'appalto, in ragione di un problema che era squisitamente di coordinamento e armonizzazione della disciplina del Terzo settore col principio di concorrenza di matrice europea. La necessaria alterità tra Stato e mercato

---

per indicare il diritto creato fuori dall'istituzione, ossia il diritto che regola la vita sociale senza essere verbalizzato in proposizioni giuridiche».

<sup>21</sup> G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta al convegno nazionale della sussidiarietà, Roma, 12 marzo, 2004.

<sup>22</sup> R. SACCO, cit., p. 82 «Del resto, proprio il pensatore che ha formulato nel modo più rigoroso le tesi dello statualismo e formalismo giuridico, H. Kelsen, si è domandato come distinguere un ordinamento vero e proprio da un ordinamento immaginario, e (pur concedendo poco spazio alla creazione spontanea del diritto) ha dovuto scegliere come marcatore dell'elemento non immaginario la effettività».

<sup>23</sup> Si veda D. PALAZZO, *Pubblico e privato*, cit., p. 462, «La prospettiva per cui la co-progettazione si presenterebbe come forma di partenariato *ex se* priva di rilevanza economica e perciò integralmente sottratta all'interferenza del diritto UE, per quanto massimamente coerente all'impronta promozionale della disciplina del Terzo settore, non sembra poter essere condivisa, almeno nella sua nettezza».

<sup>24</sup> R. DI RAIMO, *Impresa, profitto e categorie dello spirito*, in *Riv. dir. imp.*, 2011, p. 618.

<sup>25</sup> Cons. Stato, parere del 20 agosto 2018, n. 2052 «il rimborso che escluda la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copra solamente le spese vive, nega l'onerosità della prestazione ed enuclea un contesto di servizio ad interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale con la disciplina del codice dei contratti pubblici»; in senso critico a questa perdurante impostazione con uno sguardo alla realtà concreta si veda: G. Marocchi, *Co-progettazione: parliamo di soldi. Uno dei nodi per far decollare l'amministrazione condivisa*, in *Impresa sociale*, 2021.

<sup>26</sup> Corte giust., V, sentenza 28 gennaio 2016, C50/14, Casta e a. e Corte giust., V, sentenza 11 dicembre 2014, C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino».

ha appiattito la co-progettazione su requisiti negativi di carattere patrimoniale, quali appunto la non lucratività e l'assenza di corrispettivo, senza comprendere che il fondamento dell'istituto risiede altrove, come peraltro non aveva mancato di evidenziare anche la Consulta<sup>27</sup>.

Ed infatti, accanto ai requisiti negativi se ne pongono altri che, viceversa, valgono a delineare in positivo i tratti caratterizzanti del modello. La collaborazione, anzitutto, ne è la colonna portante, assieme alla innovatività: elementi, ambedue, che lungi dal rivestire una valenza puramente retorica, scolpiscono sin dalle origini il volto pratico-operativo dell'amministrazione condivisa. La collaborazione si contrappone al modello gerarchico, che imposta in via autoritativa e non paritaria i rapporti tra amministrazione. e cittadino (amministratori/amministrati, secondo il vecchio paradigma bipolare)<sup>28</sup>.

Di più, la collaborazione si pone anche oltre la mera partecipazione procedimentale, che vuole i cittadini ammessi a prendere parte ad alcune fasi dell'esercizio del potere<sup>29</sup>. Essa è piuttosto condivisione paritaria della funzione amministrativa, destinata a esplicarsi nella elaborazione di moduli che favoriscono il coinvolgimento degli e.t.s. nella ideazione, predisposizione e realizzazione dell'intervento sociale. Altro elemento identificativo dei modelli di amministrazione condivisa dovrebbe essere la «co-responsabilità». Specialmente la cura condivisa dei beni comuni urbani solleva notevoli questioni applicative in tema di responsabilità per danni causati a terzi nell'esercizio dell'attività implicata nel patto di collaborazione.

Tuttavia, uno scollamento tra declamazioni teoriche e realtà pratica si rinviene nel richiamo all'art. 2051 cod. civ., generalmente operato all'interno dei regolamenti comunali, col quale, nei fatti, la pubblica amministrazione addossa interamente sui privati, singoli o associati, la responsabilità per i danni cagionati dal bene comune urbano affidato alle loro cure. In tal modo, quella che nelle intenzioni dovrebbe essere una gestione condivisa di una quota di tessuto urbano si traduce paradossalmente nel sostanziale svuotamento della responsabilità in capo all'amministrazione. Le ricadute di un tale assetto, oltre a fungere da possibile deterrente allo spirito di iniziativa dei

---

<sup>27</sup> C. MIGNONE, *Gli accordi di co-progettazione*, cit., p. 450; L. GALLI, *La co-programmazione e la co-progettazione*, cit., p. 87 ss. «Il risultato, dunque, è stato quello della giustificazione di un netto disequilibrio nel bilanciamento tra i principi di concorrenza e solidarietà, spostato in favore del primo e ai danni del secondo, con una conseguente restrizione dei margini di operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, del quale viene chiaramente abbracciata una concezione "negativa", consentendo la sottrazione alla disciplina concorrenziale solo laddove l'operatore privato sia disponibile ad accettare il sacrificio di operare in perdita, in assenza di un pieno supporto economico da parte degli attori pubblici. Il ridimensionamento della sussidiarietà orizzontale supportato dai giudici amministrativi, così, si traduce in una riduzione della portata degli istituti "solidali" a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire gli interventi del privato sociale rivolti al perseguimento degli interessi generali. Salvo i ristretti ambiti di non-onerosità, dunque, il coinvolgimento del Terzo settore nel perseguimento degli interessi pubblici dovrebbe esclusivamente passare attraverso la disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016 la quale, però, come già precisato, non necessariamente appare in grado di tenere in considerazione e valorizzare le dinamiche solidaristiche che muovono gli operatori del privato sociale».

<sup>28</sup> N. BOBBIO, *Stato, governo e società. Per una teoria generale della politica*, Torino, 1985, p. 3-5.

<sup>29</sup> V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema di diritto amministrativo*, in G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 25; F. GIGLIONI, *Futuro e consolidamento dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi*, 1, 2022, p. 207; E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in ID (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, p. 53, «la co-progettazione si colloca al crocevia tra istanze proprie della partecipazione a scopo informativo e finalità sottese ad una partecipazione di natura collaborativa».

cittadini<sup>30</sup>, tradiscono l'identità stessa dell'amministrazione condivisa che, appunto in quanto condivisione di funzioni e responsabilità, non può giustificare uno spoglio totale di responsabilità del lato dell'amministrazione pubblica. Ulteriore carattere dell'amministrazione condivisa è l'innovatività della sua portata rispetto a modelli e istituti preesistenti nel sistema normativo. Purtuttavia i singoli elementi individuati non sono esclusivi del modello. La collaborazione è un tratto tipico anche di istituti che trovano la propria collocazione nel codice dei contratti pubblici, si pensi al dialogo competitivo, al partenariato per l'innovazione e al *project financing*<sup>31</sup>.

Così come il ruolo attivo della cittadinanza nella cura dei beni comuni e la gratuità si ritrovano nel partenariato sociale *ex art.* 210 d.lgs. 36/2023<sup>32</sup>. La vera innovatività, piuttosto, risiede nel diverso modo di atteggiarsi dei tratti identificativi considerati nel loro insieme, in ciò che realizzano, sicché la stessa innovatività non si può cogliere che nella realtà pratica del diritto vivente.

### *3. La co-progettazione vis-à-vis con le indicazioni provenienti dalla prassi (avvisi di co-progettazione, documenti progettuali, FAQ)*

Nel suo percorso di affermazione, cruciale è la spinta che l'amministrazione condivisa riceve "dal basso", sia nel senso di ascolto e recepimento delle istanze della società civile<sup>33</sup>, sia per i caratteri che la stessa assume nel suo realizzarsi concretamente. Particolare attenzione merita la co-progettazione, anche alla luce della rinnovata attenzione posta dalla Consulta e dell'effetto *lato sensu* promozionale che la pronuncia del 2020 ha avuto sulle amministrazioni locali, di fatto incentivandole a fare maggiore ricorso all'istituto.

Tuttavia, l'art. 55 c.t.s. nel promuovere il coinvolgimento attivo degli e.t.s. ad opera delle amministrazioni, non scandisce un regime procedimentale, mostrando una certa genericità sulle modalità concrete di realizzazione. I dubbi in ordine alle regole procedurali dell'istituto solo in parte

---

<sup>30</sup> L. CASALINI, *Patti di collaborazione*, cit., p. 148 ss.; S. FRANCA, *cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in *Munus*, 2018, p. 72; R.A. ALBANESE, *Responsabilità, rischio e uso pubblico dei beni. Per un rinnovato approccio ricostruttivo*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, p. 2035.

<sup>31</sup> Cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato*, cit., p. 466.

<sup>32</sup> In tema di partenariato sociale *ex art.* 201 d.lgs. 36/2023 e amministrazione condivisa si veda L. GILI, *Il partenariato sociale nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Impresa sociale*, 2024.

<sup>33</sup> Non a caso la Consulta con la sentenza 20 giugno 2020, n. 131, nel consacrare il valore del Terzo settore indica che «Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, 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"». Sul punto si veda E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 228, «l'apporto degli e.t.s. è valutabile da questo punto di vista non solo in termini di ripianamento di un'asimmetria informativa, ma anche nell'ottica di un contributo alla costruzione e ed organizzazione in forma condivisa di servizi ed interventi parametrati su bisogni specifici individuati».

sono stati risolti dalle Linee guida ministeriali<sup>34</sup>, lasciando ampio margine all'autonomia regionale. Rimangono i tratti qualificanti della co-progettazione: la gratuità e la non lucratività dell'ente affidatario, caratteri imposti "dall'alto", elaborati per sottrazione rispetto al regime degli appalti. Utile ai fini di evidenziare la disarmonia tra realtà pratica ed elaborazioni scientifica, legislativa e giurisprudenziale è il diritto vivente, essendo questo capace di far emergere le implicazioni effettive che realizza l'inquadramento così imposto alla co-progettazione.

Oggetto della presente analisi saranno tre avvisi di co-progettazione ed i relativi allegati di diversi Comuni italiani.

A) Il primo è un avviso pubblico del Comune di Reggio Emilia per la co-progettazione e la realizzazione di un partenariato finalizzato al «sostegno e supporto ai caregiver e percorsi di miglioramento della qualità della vita, sostegno alla domiciliarità e al benessere di persone con disabilità e persone anziane, comprese persone con Alzheimer e altre sindromi dementigene»<sup>35</sup>. La procedura oggetto d'analisi è quindi volta a selezionare e.t.s. con cui realizzare diverse tipologie di intervento, denominate "macroazioni", rientranti a vario titolo nell'ambito dei servizi di sociosanitari<sup>36</sup>. L'allegato A), che contiene il "Documento progettuale", indica per ciascuna macroazione i relativi obiettivi, le aree di intervento ed azioni, i beneficiari (diretti e indiretti), l'ambito territoriale, le risorse messe a disposizione e la relativa rendicontazione.

Sempre dal Documento progettuale emerge l'obiettivo di realizzare un intervento sostenibile nel tempo «sia a livello sociale che economico», aspetto quest'ultimo spesso trascurato, e tuttavia determinante al fine di generare un impatto che non sia meramente effimero o transitorio<sup>37</sup>. Segue poi il rilievo attribuito ai beneficiari delle misure, che non sono solo i destinatari diretti, bensì anche i volontari, gli operatori e la comunità, a ulteriore conferma che il valore generato dalla co-progettazione è circolare, volgendo a beneficio non soltanto di quanti fruiscono delle prestazioni sociali ma anche, ed anzi ancor prima, di coloro che le erogano e/o traggono un vantaggio apprezzabile in termini di miglioramento del benessere individuale e sociale (si pensi, ad esempio, al

---

<sup>34</sup> Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55 – 57 del d.lgs. 117/2017, D.M. 31 marzo 2021 n. 72. Per una puntuale analisi delle linee guida si veda: D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, p. 209-16.

<sup>35</sup> Avviso in esecuzione del provvedimento dirigenziale del 12 dicembre 2024, n. 2196 del Comune di Reggio Emilia. Per maggiori dettagli, oltre a quelli forniti si rimanda al [link https://www.comune.reggioemilia.it/amministrazione/documenti-e-dati/avvisi-e-bandi/altri-bandi/avviso-pubblico-caregiver](https://www.comune.reggioemilia.it/amministrazione/documenti-e-dati/avvisi-e-bandi/altri-bandi/avviso-pubblico-caregiver).

<sup>36</sup> Le macroazioni sono le seguenti: a) Gestione di attività volte a promuovere e sviluppare forme di sostegno a persone con Alzheimer o sindromi dementigene correlate e di supporto alle loro famiglie; b) Rafforzare la rete territoriale di supporto a pazienti affetti da patologie inguaribili in fase avanzata e terminale, sia a domicilio che presso le strutture ospedaliere; c) Miglioramento della qualità della vita per anziani e persone fragili nel Comune di Reggio Emilia; d) Contrasto alla solitudine e promozione del benessere di persone anziane o con disabilità residenti nel Comune di Reggio Emilia; e) Riconoscimento, valorizzazione, sostegno e supporto ai caregiver e giovani adulti caregiver.

<sup>37</sup> Per una prospettiva critica del rapporto tra sostenibilità e welfare si veda M. FRANCESCA, *Tre appunti in materia di sostenibilità, welfare e Bauhaus europeo*, in *European journal of privacy law and technologies*, 2, 2024, p. 19; S. RODOTÀ, *Crescita e benessere*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C., in ricordo di Giovanni Gabrielli, Napoli, 2015, p. 15.

successo di un servizio di reinserimento socio-lavorativo rivolto alle persone svantaggiate ed a tutti gli effetti positivi in termini di coesione sociale che derivano dal successo del servizio/intervento).

La redazione del documento progettuale è conforme alle linee guida ministeriali, che tra i vari allegati dell'avviso prevedono vi possa essere il «documento progettuale di massima e/o progetto preliminare», rimettendo la determinazione del suo contenuto alla discrezionalità dell'amministrazione precedente. In proposito, si può osservare come una eccessiva specificazione del documento progettuale si presti a una predeterminazione troppo rigida delle azioni da eseguire ad opera dell'e.t.s., col rischio di far scivolare la sostanza dell'operazione in un appalto mascherato<sup>38</sup>.

Per quanto utile a fornire il contesto di riferimento in cui si inserisce la co-progettazione, la redazione di un allegato come il documento progettuale dovrebbe limitarsi a fornire indicazioni quali l'ambito territoriale, gli obiettivi e le finalità, sì da lasciare aperta la definizione degli interventi nella proposta progettuale dell'e.t.s., in vista di una loro costruzione dialogica che ha la propria sede elettiva nei successivi tavoli di co-progettazione. Ancora, l'avviso del Comune di Reggio Emilia, all'art. 4 rubricato «Durata e risorse», delinea i tratti essenziali della gratuità e della compartecipazione. Da un lato specifica che le risorse messe a disposizione per la realizzazione di ciascun progetto non equivalgono a corrispettivi, bensì saranno erogate nelle forme di contributi. Ne è esclusa quindi l'onerosità, nel rispetto del *diktat* delle linee guida ministeriali e della giurisprudenza.

Dall'altro lato prevede che l'e.t.s., nella redazione della proposta progettuale, dovrà apportare una quota a titolo di compartecipazione pari almeno al 10% dell'importo totale del contributo, nelle forme di valorizzazione economica di beni e prestazioni aggiuntive. La previsione di una «compartecipazione» è in piena armonia con l'indirizzo della Consulta, secondo cui l'art. 55 c.t.s. si basa «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»<sup>39</sup>.

In questo senso la compartecipazione può essere di varia natura, comprendendo non soltanto beni materiali (come immobili, attrezzature e altre risorse strumentali) ma anche beni immateriali, a cominciare dal patrimonio di conoscenza dei bisogni del territorio e dal *know-how* accumulato dagli enti del terzo settore, per arrivare a possibili apporti finanziari privati per specifiche finalità sociali<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Sul punto si veda recentemente Cons. Stato, V, n. 5217 del 2023 («Nel caso di specie, il «documento di massima» allegato all'avviso pubblico del 14 novembre 2021 prefigura nei dettagli i profili dei vari servizi che pure dovrebbero scaturire dalla co-progettazione con il soggetto selezionato all'esito della procedura di evidenza pubblica. Il ruolo, la finalità partecipativa, la componente collaborativa e ideativa che la norma assegna alla fase della co-progettazione appaiono, quindi, del tutto assenti, rendendo incerta la qualificazione della fattispecie e illegittimo l'utilizzo di un modello derogatorio delle ordinarie procedure di affidamento di un appalto di servizi»).

<sup>39</sup> Corte cost., 20 giugno 2020, n. 131, considerato in diritto 2.1.

<sup>40</sup> Uno studio multidisciplinare si può leggere nei contributi raccolti in C. MIGNONE e M. FRANCESCA (a cura di), *Finanza ad impatto sociale. Strumenti, interessi scenari attuativi*, Napoli, 2020.

L'avviso poi all'art. 7 ("Procedura") delinea il procedimento di co-progettazione, riprendendo le linee guida ministeriali<sup>41</sup>.

Interessanti sono gli elementi di valutazione, previsti al successivo art. 9 "Valutazione delle proposte progettuali". Segnatamente, il comune stabilisce un punteggio massimo (nella specie pari a 100 punti), e un punteggio minimo (di 60/100 punti) per poter partecipare ai tavoli di co-progettazione<sup>42</sup>. Fondamentale, dunque, perché possa instaurarsi un dialogo effettivamente ispirato all'identità dell'amministrazione condivisa è la coerente elaborazione e formulazione degli elementi valutabili in relazione alla procedura prescelta.

La scelta politica di attivare una co-progettazione non può essere ricondotta soltanto al *nomen juris* dato all'avviso, né può esaurirsi nel formale richiamo al principio di sussidiarietà o nell'obiettivo – talvolta più declamato che perseguito – di mirare all'instaurazione di una qualche forma di collaborazione/dialogo tra amministrazione ed e.t.s. Al contrario, la co-progettazione è effettivamente tale laddove l'intera procedura, considerata nella sua concreta articolazione strutturale, sia intimamente funzionalizzata nel senso di valorizzare la vocazione, le specifiche attitudini, l'esperienza e la capacità organizzativa degli e.t.s. che saranno ammessi al tavolo di co-progettazione<sup>43</sup>.

In tal senso opera correttamente il comune, laddove conferisce autonoma rilevanza, per un verso, alla proposta progettuale dell'e.t.s., che rappresenterà, se ammesso ai tavoli, la base per l'elaborazione del progetto definitivo; per altro verso, dando rilievo anche a elementi come le «esperienze maturate in gestione di programmazioni assimilabili e riconducibili alla macroazione di riferimento», ovvero il «coinvolgimento della comunità e conoscenza del territorio». Lo spirito partecipativo che deve animare le procedure ex art. 55 c.t.s. emerge inoltre dalle domande di chiarimento poste dagli e.t.s. e dalle risposte fornite dagli dall'ente locale (le c.dd. FAQ)<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Sommarariamente il procedimento si sviluppa nelle seguenti fasi: a) ammissione delle domande; b) composizione della graduatoria di merito; c) tavolo di co-progettazione e redazione del progetto definitivo.

<sup>42</sup> Gli elementi di valutazione sono: a) Requisiti organizzativi, tecnici e sociali, con un punteggio attribuibile fino a 40 punti; b) Proposta progettuale, punteggio fino a 20 punti; c) Risorse aggiuntive, fino a 40 punti. Ogni elemento si compone poi di vari sotto elementi, anch'essi valutabili da un minimo di 10 punti a un massimo di 20 punti.

<sup>43</sup> In questo senso si veda anche D. PALAZZO, *Pubblico e privato*, cit., p. 466; L. FAZZI, *La co-progettazione tra management amministrativo e politica sociale*, in *Impresa Sociale*, 4, 2023, p. 16, indicazione n. 9 «I criteri da adottare per individuare le proposte di co-progettazione devono essere coerenti con le motivazioni che indicano nel terzo settore un partner che per sue caratteristiche quali la vicinanza ai bisogni, l'inserimento nelle reti territoriali o la capacità di attivazione di reti di capitale sociale è titolato a godere di un trattamento diverso da quello previsto dalla normativa sugli appalti». Più in generale in punto di razionalità di scelta delle decisioni amministrative si veda H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, 2 ed., Bologna, 1967, p. 119-40.

<sup>44</sup> Circa il valore delle FAQ nel sistema delle fonti del diritto amministrativo si veda il Parere del Cons. st., sez. I, 20 luglio 2021, n. 1275, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sebbene sconosciute nel sistema delle fonti dell'ordinamento e non assimilabili neppure alle circolari, secondo il Consiglio di Stato «non può essere sottovalutato l'effetto che le risposte FAQ producono sui destinatari, a partire dall'affidamento nei confronti di chi (l'amministrazione) fornisce le risposte. In definitiva, le risposte FAQ, pur nella loro atipicità, si pongono a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione»; in

Infatti, sebbene l'avviso di co-progettazione in esame sia diviso per macroazioni, nelle risposte l'amministrazione chiarisce che tale suddivisione non esclude che gli e.t.s. del territorio possano destinare al progetto comune competenze e conoscenze trasversali tra più macroazioni prospettabili<sup>45</sup>. Ne deriva, come specificato dal comune, che ogni e.t.s. ammesso al tavolo di co-progettazione possa essere chiamato a collaborare e contribuire a varie macroazioni, nello spirito di realizzazione del miglior intervento possibile. Sarà poi nel percorso dei tavoli di co-progettazione che dovrà essere elaborato il progetto definitivo, in cui le conoscenze dei vari e.t.s. dovranno emergere ed integrarsi. I tavoli di co-progettazione, per quanto non abbiano certo poteri "sovrannaturali" nella risoluzione dei problemi latenti legati ad anni di cattiva impostazione dei rapporti<sup>46</sup>, rappresentano il momento autentico di confronto nella redazione del progetto definitivo.

Dalle domande e risposte di chiarimenti è nitido anche un altro aspetto: la sfiducia. Sfiducia che riguarda assai spesso le spese rendicontabili ai fini del rimborso. «In fase di rendicontazione, i rimborsi km dei volontari sono ammissibili?»; «[s]ono ammesse in fase di rendicontazione le spese sostenute dai Centri Sociali per le attività oggetto della Convenzione? (es: è possibile rendicontare la merenda?)». Questi quesiti lasciano emergere quanto il controverso modo di intendere e di applicare il requisito della gratuità possa generare timori che nella realtà dei rapporti disincentivano gli e.t.s. dal presentare proposte progettuali. Lo spettro di possibili significati operazionali della gratuità, come emergono anche dalle regole tecniche in materia di rendicontazione, può aumentare le diffidenze tra gli attori in gioco, creare divari, sminuire il lavoro dei volontari e impedire, in ultima analisi, la costruzione e realizzazione del miglior servizio possibile.

B) La seconda procedura oggetto di analisi e di confronto origina dall'avviso di istruttoria pubblica finalizzata all'individuazione di un soggetto del terzo settore quale *partner* del Comune di Bari nella co-progettazione e successiva esecuzione del progetto "co-housing per la terza età - vulnerabili"<sup>47</sup>. L'obiettivo è realizzare un intervento volto a contrastare situazioni di emergenza abitativa, marginalità e disagio economico in cui possono versare gli anziani. L'avviso in premessa definisce il contesto sociale e territoriale ove si iscrive il progetto di *co-housing*, giunto alla conferma della seconda annualità. L'art. 1 "Oggetto e finalità dell'avviso" indica con precisione l'articolazione del *co-housing*. La lett. a) dell'avviso predefinisce le attività che dovranno essere realizzate. Alla lett. b) viene specificato che l'immobile destinato a *co-housing* deve essere nella disponibilità o comunque

---

senso uniforme la recente giurisprudenza amministrativa Cons. st., sez. IV, del 30 agosto 2023, n. 8065, in *DeJure*, «Per quanto non vincolanti, le FAQ orientano i comportamenti degli interessati e non possono essere considerate *tamquam non esset*». In dottrina per un'analisi circa l'impatto che la normazione di carattere tecnico produce sul sistema delle fonti del diritto v. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione al contenuto tecnico scientifico e costituzione*, Napoli, 2018, p. 8-14.

<sup>45</sup> Quesito n. 1: «La coprogettazione può prevedere lo spostamento rispetto alle macroazioni dichiarate in fase di presentazione della domanda? La maggior parte degli ETS fa attività che sono a cavallo tra più macroazioni. Devono indicarle tutte o è sufficiente indicare la prevalente?».

<sup>46</sup> Sulle difficoltà nella gestione dei tavoli di co-progettazione si veda G. MAROCCHI, *Non solo procedimento: le fasi della collaborazione*, in B.L. BOSCHETTI (a cura di), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro prossimo delle politiche pubbliche*, Napoli, 2025, p. 139.

<sup>47</sup> Determina dirigenziale del 23 gennaio 2025, n. 755. Per maggiori informazioni si rimanda al [link https://www.comune.bari.it/-/20250123-individuazione-soggetto-terzo-settore-co-progettazione-co-housing-terza-eta-vulnerabili-cup-j99g2500000002](https://www.comune.bari.it/-/20250123-individuazione-soggetto-terzo-settore-co-progettazione-co-housing-terza-eta-vulnerabili-cup-j99g2500000002).

in alloggi reperiti dall'ente *partner* nel mercato immobiliare, deve avere una capienza minima per 6 persone da ospitare in camere preferibilmente singole e con spazi comuni per assicurare la socializzazione.

In ogni caso l'immobile destinato alle esigenze del progetto non potrà essere distolto dalla destinazione, né alienato per tutta la durata del progetto. La previsione di un divieto di alienazione del bene appare sproporzionata rispetto al fine preso di mira, nella misura in cui non tiene conto della possibilità di imprimere sull'immobile un vincolo di destinazione a usi pubblici opponibile nei confronti dei terzi acquirenti secondo il meccanismo dell'art. 2645 *quater* cod. civ.<sup>48</sup> (sicché l'immobile potrebbe essere donato o compravenduto, conservando la soggezione a vincolo per l'intera durata del progetto). In tal senso, l'art. 2645 *quater* cod. civ. è stato oggetto di una rinnovata lettura da una parte della dottrina, in particolare civilistica, quale possibile nuova misura di *welfare*<sup>49</sup>, tale da valorizzare proprio l'utilizzo di beni immobili nell'ambito di percorsi partenariali ex art. 55 c.t.s. L'art. 2 "Figure professionali", specifica le qualifiche degli operatori richiesti (assistenti sociosanitari, psicologo assistente sociale, e le relative ore mensili). Del tutto peculiare è l'art. 3 ("Durata delle attività progettuali e budget del progetto"), che prevede un budget per la realizzazione del progetto pari ad 296.000,00 euro. Di questi 196.000,00 euro sono previsti «a titolo di corrispettivo del progetto», e 100.000,00 euro a titolo di «rimborso dei costi reali». A seguire, l'art. 4 specifica le spese rimborsabili, limitandole a quelle «regolarmente sostenute e documentate e risultanti pagate con modalità tracciabile».

Il corrispettivo è invece disciplinato dall'art. 10. L'amministrazione comunale si impegna a corrisponderlo «in rate bimestrali a fronte di presentazione di regolare fattura elettronica», subordinatamente «alla approvazione della rendicontazione delle spese ritenute ammissibili con allegata documentazione giustificativa». Sotto diversi aspetti l'avviso in esame si presenta, al contempo, audace e fonte di spunti interessanti. In primo luogo, la descrizione completa e particolareggiata delle attività di *co-housing* da affidare agli enti privati farebbe quasi pensare di essere in presenza di un appalto, anziché di una procedura di co-progettazione vera e propria. Quest'ultima, come evidenziato, si caratterizza per un percorso progettuale condiviso e co-definito su misura dei bisogni della realtà locale. Quanto più si assiste a una predeterminazione, a monte, delle specifiche modalità esecutive dei progetti da realizzare, tanto più si restringe lo spazio per una effettiva partecipazione degli enti coinvolti nella ideazione e progettazione della complessiva

---

<sup>48</sup> L'art. 2645 *quater* cod. civ. dispone che «Si devono trascrivere, se hanno per oggetto beni immobili, gli atti di diritto privato, i contratti e gli altri atti di diritto privato, anche unilaterali, nonché le convenzioni e i contratti con i quali vengono costituiti a favore dello Stato, della regione, degli altri enti pubblici territoriali ovvero di enti svolgenti un servizio di interesse pubblico, vincoli di uso pubblico o comunque ogni altro vincolo a qualsiasi fine richiesto dalle normative statali e regionali, dagli strumenti urbanistici comunali nonché dai conseguenti strumenti di pianificazione territoriale e dalle convenzioni urbanistiche a essi relative».

<sup>49</sup> Nella dottrina civilistica, il riferimento alla lettura innovativa dell'art. 2645 *quater* cod. civ. si deve a M. FRANCESCA, *Appunti sull'art. 2645 quater c.c. Considerazioni dal futuro e questioni dal passato*, in *Persona e Mercato*, 1, 2023, p. 28-31. Nello stesso senso si veda: F. OTTOMBRINO, *Interesse abitativo e circolazione immobiliare. Per una critica alla consumerizzazione del bene casa*, Napoli, 2024, p. 246; J. DE TULLIO, *Costituzione di un vincolo ad uso pubblico su immobili diseconomici e regole di pubblicità*, in M. FRANCESCA e L. FOLLIERI (a cura di), *Rinuncia alla proprietà immobiliare. Discussioni intorno all'ammissibilità dell'atto e alle soluzioni alternative*, Atti del convegno del 1 dicembre 2023, Napoli, 2022, p. 116-122.

misura di *welfare* sussidiario. In secondo luogo, del tutto singolare è l'esplicito riferimento a un «corrispettivo» per le «spese di gestione del progetto».

La gratuità, intesa proprio come assenza di corrispettivo<sup>50</sup>, assurge a punto fermo della giurisprudenza amministrativa in tema affidamenti ex art. 55 c.t.s.<sup>51</sup>. La dottrina, con poche eccezioni<sup>52</sup>, si è limitata perlopiù a recepirla, acquisendola come un dato di fatto. Nel diritto vivente, invece, casi come quello appena tratteggiato testimoniano dell'insofferenza delle pubbliche amministrazioni di fronte a un requisito che, di fatto, imbriglia l'iniziativa sussidiaria e la disincentiva, o quantomeno ne restringe arbitrariamente il campo d'applicazione<sup>53</sup>.

C) Terzo ed ultimo caso, da mettere a confronto con i precedenti, la Manifestazione d'interesse finalizzata alla selezione di Enti del Terzo Settore disponibili alla co-progettazione e realizzazione ai sensi dell'art. 55, comma 3 del D.lgs. 117/2017 di due servizi pilota integrati destinati a bambini e bambine, ragazzi e ragazze per contrastare la povertà educativa nel territorio del Comune di Pisa<sup>54</sup>. L'avviso è finalizzato alla realizzazione di 2 progetti pilota nelle zone periferiche della città e di maggiore bisogno, per fornire supporto ai minori e alle famiglie che si trovano in situazioni di maggiore rischio di esclusione sociale.

L'art. 3 “Bisogni e Finalità” evidenzia che la co-progettazione risponde ai bisogni rilevati in una precedente fase di co-programmazione<sup>55</sup> da cui è emersa la necessità di fornire supporto ai più giovani, sia attraverso interventi di integrazione allo studio, sia attraverso luoghi di socializzazione che siano al contempo di crescita ed educativi. Per rispondere a tali bisogni, l'avviso si prefigge l'obiettivo di realizzare due progetti di supporto educativo extra-scolastico in differenti quartieri cittadini, volti a individuare figure professionali di supporto che rappresenteranno un'*equipe* multidisciplinare territoriale nonché ad individuare spazi idonei ad ospitare le attività.

L'art. 5 “Fasi della procedura”, al comma 2, delinea, da un lato, il compito del comune, che partecipa, coordina e indirizza l'attività del gruppo e, dall'altro lato, il ruolo dei soggetti co-progettanti che partecipano con risorse professionali proprie alla «redazione del progetto definitivo». Sempre il comma 2, tra i compiti del comune, prevede l'impegno a garantire i tempi della co-progettazione in

---

<sup>50</sup> Cons. Stato, parere del 20 agosto 2018, n. 2052.

<sup>51</sup> Si segnalano alcune sentenze recenti della giurisprudenza amministrativa: Cons. Stato., sez. IV, 22 maggio 2024, n. 4540, in *ForoPlus*.

<sup>52</sup> Vedi in particolare A. SANTAURI, *Non può esserci co-progettazione se la convenzione prevede un corrispettivo: una interpretazione non condivisibile*, in *AICCON*, 2022.

<sup>53</sup> C. MIGNONE, *Gli accordi*, cit., p. 456, «nulla autorizza a pensare che l'ambito della co-progettazione debba essere limitato alla sola iniziativa antieconomica. Ciò rappresenterebbe al contempo un grave limite e un grave errore. Un grave limite perché la co-progettazione serve anche a questo: a fungere da moltiplicatore delle risorse, convogliando in singoli progetti d'impatto sociale finanziamento provenienti anche dal settore privato, nella prospettiva della c.d. finanza d'impatto sociale. Un errore perché, in tal modo, alla co-progettazione potrebbero prendere parte soltanto enti a carattere erogativo, sostenuti unicamente da finanziamenti liberali e che si avvalgono soltanto di prestazioni gratuite (ossia di volontariato) dei propri associati. Ma un'impostazione così limitante risulta chiaramente smentita dal dato sistematico».

<sup>54</sup> Approvato con Determina del 21 ottobre 2024, n. 1606, per maggiori informazioni si rimanda al [link https://www.comune.pisa.it/Servizi/Manifestazione-di-interesse-co-progettazione-poverta-educativa](https://www.comune.pisa.it/Servizi/Manifestazione-di-interesse-co-progettazione-poverta-educativa).

<sup>55</sup> In tema di co-programmazione si veda: F. OTTOMBRINO, *Le concessioni di diritto pubblico*, cit., p. 466; G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi*, 8, 2024, p. 52-60.; A. BERRETTINI, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in E. FREDIANI, *Lezioni*, cit., p. 71-87.

un massimo di 20 giorni. Tale termine è ribadito all'art. 7 "Termini per la co-progettazione", il quale specifica che per la delineazione del progetto definitivo possono svolgersi esclusivamente 4 incontri, della durata di circa 3 ore ciascuno, per una durata totale di 12 ore.

Ebbene, la stessa previsione di tempi strettamente contingentati, per quanto possa apparire ragionevole in quanto dettata presumibilmente da esigenze collegate allo specifico fabbisogno dell'utenza, fuoriesce in linea di massima dallo spirito collaborativo e dialogico che definisce, in positivo, la funzione dell'istituto, nella sua duplice natura di procedura amministrativa e strumento di politica sociale<sup>56</sup>. Certamente i tavoli di co-progettazione non devono protrarsi per un tempo eccessivo, né coprire una distanza di mesi tra un tavolo e l'altro; tuttavia, è necessario creare un contesto non solo di fiducia ma, talvolta, di effettiva ricerca: di idee, risorse e spazi, che fisiologicamente richiede del tempo.

L'art. 8 "Risorse finanziarie dedicate, spese ammissibili e inammissibili" stanziava le risorse a disposizione per gli anni scolastici 2024/2025 e 2025/2026, per poi passare ad un lungo elenco di spese ammissibili ai fini del rimborso<sup>57</sup>. L'art. 11 "Valutazione del progetto presentato" specifica che la valutazione è volta a selezionare esclusivamente due progetti per la realizzazione di due servizi.

Occorre precisare che le linee guida ministeriali<sup>58</sup> offrono alla amministrazione procedente due diverse modalità di accesso degli e.t.s. ai tavoli di co-progettazione: a) l'ammissione di tutti gli e.t.s. la cui proposta sia stata valutata positivamente, prevedendo una soglia di sbarramento; b) l'ammissione di tutti gli e.t.s. in possesso dei requisiti previsti dall'avviso.

La scelta operata dall'Avviso in esame, al di là del fatto che non rientra in nessuna delle due ipotesi previste dalle linee guida, soprattutto non rispecchia la funzione della co-progettazione. Limitare la selezione a due soli enti, per di più per la realizzazione di due progetti, di fatto significa svuotare di scopo e di senso i tavoli di co-progettazione, frustrando l'essenza stessa della procedura e i principi che la ispirano. Verosimilmente, i progetti definitivi saranno il frutto di un mero compromesso tra enti selezionati ed amministrazione procedente, approssimandosi il relativo contenuto più ad una ripartizione di compiti che al risultato di un percorso genuino di integrazione di valori e conoscenze.

#### *4. Un problema di risorse: gratuità/non lucratività versus esigenza di attrarre e valorizzare l'apporto privato. La difficile ricerca da parte degli enti locali di una sostenibilità anche economica dell'iniziativa sussidiaria*

---

<sup>56</sup> G. PAVANI, S. PROFETI e G. TUBERTINI, *Le città collaborative ed ecosostenibili. strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, 2023, p. 113, «Nella letteratura di analisi delle politiche pubbliche la collaborazione tra amministrazione e cittadini – al pari del fenomeno più generale della co-produzione – è generalmente trattata alla stregua di uno strumento *policy* che fa parte della cassetta degli attrezzi a cui i governi possono attingere per realizzare le proprie politiche».

<sup>57</sup> Tra le spese rimborsabili si segnalano le spese relative alle risorse umane, spese per la formazione e l'aggiornamento del personale, spese sostenute dal personale interno la realizzazione delle attività, spese per la mobilità, spese per pulizie ecc.

<sup>58</sup> Linee guida ministeriali, DM 72/2021, p. 13.

Dall'analisi del diritto vivente emerge come la diffusa tendenza ad appiattare la co-progettazione sul solo requisito della gratuità, intesa quale assenza di sinallagma, rappresenta un fattore frenante nel percorso di affermazione di quello che per molti versi rappresenta il modello più avanzato – nonché il più discusso – dell'amministrazione condivisa. Insistere in una logica schiacciata su requisiti negativi – vale a dire su ciò che la co-progettazione non è (un appalto), anziché su ciò che dovrebbe essere – produce, in ultima analisi, incertezza e sfiducia nel privato sociale, mentre rischia di relegare il suo coinvolgimento in una visione monodimensionale che ricorda molto da vicino il vecchio modo di amministrare.

Tuttavia, contrariamente all'opinione diffusa, non è affatto questa la scansione che la Corte costituzionale ha dato della co-progettazione, quando afferma che «Il modello configurato dall'art. 55 CTS [...] 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»<sup>59</sup>. L'analisi del diritto vivente ha permesso di evidenziare che nelle esperienze più virtuose ciò che si realizza è una compartecipazione di risorse progettuali, materiali, immateriali e anche finanziarie. Prova evidente che non è l'assenza di una causa di scambio, bensì la presenza, in positivo, della comunanza di scopo a identificare il profilo funzionale sia della procedura sia degli accordi nei quali essa può sfociare<sup>60</sup>.

Rinvenire la funzione economico-sociale nella comunione di scopo consente di qualificare le risorse messe a disposizione, tanto dalla parte privata quanto dalla parte pubblica, quale apporto<sup>61</sup>, anziché quale prezzo di un servizio<sup>62</sup>. Siffatto apporto, che ben può avere una rilevanza patrimoniale<sup>63</sup>, apre

<sup>59</sup> Corte cost., 20 giugno 2020, n. 131, considerato in diritto 2.1.

<sup>60</sup> C. MIGNONE, *Gli accordi*, cit., p. 452. L'a. evidenzia che «la causa dell'operazione non è un *do ut des*, ma una convergenza di obiettivi. Non c'è acquisto di una prestazione in cambio di un corrispettivo, ma programmazione di un'attività volta alla produzione di servizi idonei a realizzare diritti sociali. Ciò, tuttavia, non equivale affatto ad assenza dell'elemento patrimoniale. Anzi, significa condivisione di risorse progettuali, gestionali e finanziarie – strumentale alla realizzazione di interessi generali»; segue p. 459: «Dunque, senza mezzi termini, la co-progettazione rinviene il fondamento causale nella comunione di scopo (piuttosto che nella corrispettività delle prestazioni)»; in senso parzialmente analogo v. A. FICI, *"I presupposti negoziali" dell'amministrazione condivisa: profili di diritto privato*, in ID., L. GALLO e F. GIGLIONI, *I rapporti*, cit., p. 77-81;

<sup>61</sup> A. FICI, *Gratuità e comunione di scopo nell'amministrazione condivisa*, in B.L. BOSCHETTI, *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 55, «La categoria dei contratti con comunione di scopo è stata elaborata per contrapposizione a quella dei contratti a prestazioni corrispettive (ovvero sinallagmatici o di scambio): in questi ultimi la prestazione di una parte è scambiata con la prestazione dell'altra, sicché ciascuna prestazione trova causa e giustificazione nell'altra, con la quale si trova in rapporto di reciprocità ed interdipendenza; nei primi, invece, la prestazione di una parte non è effettuata per ottenere in cambio quella dell'altra, ma tutte le prestazioni lo sono per conseguire, attraverso lo svolgimento di una successiva attività di varia natura, uno scopo comune alle parti»

<sup>62</sup> R. CIPPITANI, *I contratti con comunione di scopo*, Torino, 2020, p. 25-42.; in particolare circa l'interesse aggregativo nella dimensione associativa si veda M. D'AMBROSIO, *Partecipazione e attività. Contributo allo studio delle associazioni*, Napoli, 2012, p. 47.

<sup>63</sup> Cfr. R. DI RAIMO e C. MIGNONE, *Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella «società inclusiva» europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*, in *Giust. civ.*, 2017, p. 155 «Due assiomi sono stati per molto tempo reputati essenziali nella teoria del terzo settore. a) L'apporto privato al benessere sociale si può realizzare in via diretta soltanto a mezzo di forme di redistribuzione spontanee della ricchezza, le quali implicano motivazioni puramente altruistiche (sia pure incentivate) o, quantomeno, il perseguimento di finalità ideali, non mai

alla centralità del problema relativo al reperimento di risorse<sup>64</sup>, in quanto la co-progettazione serve anche a questo, ossia a «fungere da moltiplicatore di risorse, convogliando in singoli progetti d'impatto sociale finanziamenti provenienti anche dal settore privato, nella prospettiva della c.d. finanza ad impatto sociale»<sup>65</sup>. La possibilità di ricercare nell'apporto dei privati, possibili finanziatori, forme di finanziamento alternativo, nelle forme della finanza ad impatto sociale<sup>66</sup>, oltre a rendere effettivamente sostenibile anche a livello economico l'iniziativa sussidiaria, la svincola, al contempo, dalle sole risorse pubbliche a disposizione.

Un esempio può essere il ricorso al *social impact bond* (SIB), tramite cui uno o più investitori privati finanziano attività d'interesse sociale tramite la stipula di un'apposita convenzione con cui l'amministrazione si impegna a remunerare i servizi prestati a condizione che il servizio così finanziato abbia prodotto prestabiliti risultati d'impatto sociale concordati nella convenzione<sup>67</sup>. Un'apertura a tali strumenti si rinviene anche nelle leggi regionali.

La legge della regione Toscana («Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano»)<sup>68</sup>, all'art. 13 («Principi in tema di procedimento di co-progettazione») apre la co-progettazione alla partecipazione di soggetti diversi dagli e.t.s. in qualità di sostenitori, finanziatori o *partener* di progetto. In modo ancor più esplicito la legge regionale dell'Emilia-Romagna («Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva»)<sup>69</sup>, che in più articoli<sup>70</sup> promuove il ricorso a strumenti ad impatto sociale, al fine di incentivare l'attivazione di rapporti collaborativi.

---

economiche. b) La cooperazione tra pubblico e privato ovvero l'intervento pubblico anche indiretto presuppongono sempre l'assenza di uno scopo di lucro c.d. soggettivo del privato coinvolto, quale che sia la sua forma organizzativa». V. anche R. DI RAIMO, *Date a Cesare (soltanto quel che è di Cesare. Il valore affermativo dello scopo ideale e i tre volti della solidarietà costituzionale)*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 1083.

<sup>64</sup> M. FRANCESCA, *La rilevanza dei fatti sentimentali nel diritto privato: associazionismo, terzo settore e tutela dei diritti sociali*, in R. DI RAIMO, EAD. e A.C. NAZZARO (a cura di), *Percorsi di diritto civile. Studi 2009/2001*, Napoli, 2011, p. 55, «Per individuare il nuovo punto di partenza è sufficiente osservare come anche l'intervento sussidiario dei privati trovi fondamento in leve egoistiche e decisamente scostate dall'empatia»; Cfr. M. FRANCESCA, *Beni comuni*, cit., p. 490, «Il passaggio intermedio passa probabilmente per l'abbandono della non patrimonialità dell'interesse, come unica causa giustificatrice che muove le politiche di *welfare* sussidiario».

<sup>65</sup> C. MIGNONE, *Gli accordi*, cit., p. 456.

<sup>66</sup> Per un approccio critico e multidisciplinare al fenomeno delle forme di finanza privata per il Terzo settore dell'economia si suggerisce la lettura degli scritti raccolti in M. FRANCESCA e C. MIGNONE, *Finanza di impatto sociale. Strumenti, interessi, scenari attuativi*, Napoli, 2020;

<sup>67</sup> C. NAPOLITANO, *Il social impact bond: uno strumento innovativo alla ricerca del suo diritto*, in M. FRANCESCA e C. MIGNONE, *Finanza di impatto sociale*, cit., p. 354.; L. GALLO, *Il diritto amministrativo come ambiente che promuove l'innovazione attraverso politiche di impatto sociale*, in G. BONAGA, G. ECCHIA, R. PARDINI e P. VENTURI, *Finanza d'impatto sociale. Istituzioni, capacity building e governance per l'innovazione*, Milano, 2023, p. 124-41.; S. POLIDORI, *Il controllo di meritevolezza sugli atti di autonomia negoziale. Spunti ricostruttivi e profili applicativi*, in *Annali S.I.S. Di.C.*, 1, 2017, p. 186. Un altro esempio, che ha conosciuto significative sperimentazioni in Irlanda per la gestione del sistema idrico integrato può essere l'*hydrobond*, sul punto si veda M. FRANCESCA, *Acqua bene comune: la difficile convivenza di teoria e fatti*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, spec. nota 84.

<sup>68</sup> L. reg. Toscana n. 65 del 22 luglio 2020.

<sup>69</sup> L. reg. Emilia-Romagna n. 3 del 13 aprile 2023.

<sup>70</sup> Il riferimento alla finanza ad impatto sociale si rinviene nell'art. 2 «Finalità», art. 25 «Attuazione dell'articolo 69 del decreto legislativo n.117/2017» e all'art. 29 «Clausola valutativa».

Non solo, l'art. 25 della presente legge "Attuazione dell'articolo 69 del decreto legislativo n. 117/2017", al comma 4 ne offre una definizione: «per strumenti di finanza ad impatto si intende l'insieme di relazioni finanziarie in cui i diversi attori, pubblici e privati, intenzionalmente collaborano per la generazione di impatto sociale e ambientale positivo. Tali strumenti si fondano sulla misurabilità e addizionalità dell'impatto e prevedono che i flussi finanziari fra gli attori coinvolti siano subordinati alle evidenze di impatto».

Se gli strumenti emergono dalla prassi, e adesso sono rintracciabili anche nel complesso normativo (che li riconosce e ne promuove l'impiego), ciò conferma che i tempi sono maturi per svincolare la co-progettazione da una logica diseconomica che, come si è cercato di evidenziare, non rispecchia l'identità dell'istituto, ma ne rappresenta semmai una implicita negazione.

*5. Conclusioni. L'effettività dell'amministrazione condivisa nel diritto vivente tra effetti contro-intuitivi del «modello» e centralità delle istanze sociali*

Ritornando alle premesse iniziali, attraverso la ricerca condotta, è possibile delineare l'effettività del modello di amministrazione condivisa<sup>71</sup>. Il diritto vivente nel ricorrere agli istituti ex art 55 c.t.s. mostra uno scollamento rispetto ai precetti delineati "dall'alto".

Se da un lato si mostra l'evidente tendenza a orientare i rapporti verso la comunione di scopo, rintracciabile negli avvisi che favoriscono la partecipazione e valorizzano la vocazione degli e.t.s., dall'altro lato emerge la preoccupante (e preponderante) tendenza a formulare le procedure in modo standardizzato, alla stregua di capitolati d'appalto, quindi secondo forme in buona parte estranee alle logiche della condivisione. La predeterminazione dei servizi da realizzare, del numero di volontari richiesti, del numero di tavoli di co-progettazione realizzabili, il contingentamento degli e.t.s. ammessi ai tavoli. Elementi come questi sono sintomatici della tendenza a emulare/replicare logiche cripto-mercantili che finiscono per assegnare alla procedura una funzione meramente esecutiva, tradendo talvolta l'intenzione di ricercare un risparmio di spesa nell'acquisto dei servizi sociali rispetto al ricorso a una comune gara d'appalto.

A ciò si deve aggiungere la percezione della gratuità, che nel diritto vivente si tramuta nella sfiducia degli e.t.s. circa le regole di rendicontazione e/o nei diversi tentativi delle pubbliche amministrazioni di sovvertirla o aggirarne le stringenti limitazioni. In questo senso, la gratuità diviene un deterrente, un ostacolo alla realizzazione del miglior servizio per il territorio, ma soprattutto condanna gli operatori e le operatrici del sociale a vivere di rimborsi inadeguati a compensare il costo (e il valore)

---

<sup>71</sup> F. GIGLIONI, *Futuro e consolidamento*, cit., p. 209. L'a. individua l'effettività dell'amministrazione condivisa nella combinazione di 3 fattori «la consapevolezza che l'amministrazione condivisa sia davvero un'opzione di cura ordinaria degli interessi genera; la constatazione della presenza di iniziative civiche di riappropriazione di spazi, beni, risorse materiali e immateriali che sono abbandonati, in disuso o semplicemente sottoutilizzati per merito di una comunità di cittadini più o meno strutturata; la capacità di rendere questo modello oggetto di una specifica politica pubblica».

del lavoro sociale<sup>72</sup>. Nonostante il tentativo della Corte costituzionale di ridisegnare i confini del rapporto tra c.t.s. e c.c.p. verso la comunione di scopo, rimangono affibbiati alla co-progettazione caratteri come la non lucratività e l'assenza di sinallagma. Questa tendenza appare confermata dalla giurisprudenza amministrativa, saldamente ancorata sulla gratuità dell'operazione e sulla necessità delle amministrazioni di motivare e dimostrare il valore aggiunto rispetto ad un comune appalto, adottando parametri valutativi di dubbio fondamento quali la prevalenza dell'apporto solidaristico su quello tecnico<sup>73</sup>. Tale impostazione non fa che aumentare le diffidenze verso un modello che appare solo "sulla carta" effettivamente equoordinato al mercato, quando, nella realtà concreta, continua a scontare una (non troppo) silente logica del sospetto.

Se l'amministrazione condivisa si affermerà realmente come un modello «alternativo» di azione amministrativa dipende dalla sua capacità di imporsi con pari dignità tanto nei rapporti orizzontali quanto verticali con le altre fonti. In ciò resta decisivo il problema del reperimento delle risorse con cui attuare gli interventi: un problema latente nella letteratura scientifica, ma non nel diritto vivente, ove assurge ad aspetto centrale che condiziona il comportamento amministrativo<sup>74</sup> nel senso di garantire un intervento sostenibile nel tempo a livello tanto economico quanto sociale. Così l'amministrazione condivisa mostra di voler camminare finalmente sulle sue gambe, lungo un percorso diverso da quei caratteri definiti "dall'alto" che rischiano di condannarla a un'infanzia perenne, rendendo manifeste istanze normative e promesse genuine di sviluppo sociale che solo un ritorno autentico della scienza giuridica alla prospettiva dal basso consente di apprezzare sino in fondo.

---

<sup>72</sup> D. CASELLI, G. DE ANGELIS, L. DE VITA, B. GIULLARI, S. LUCCARINI e A. RIMANO, *Il sistema del public procurement dei servizi sociali in Italia tra concorrenza e concessione. Quali esiti sulle condizioni di lavoro e quali implicazioni sulla qualità del servizio*, in L. FIORENTINO e A. LA CHIMIA (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, 2021, p. 231.

<sup>73</sup> Il riferimento è al Tar Liguria sez. I, 3 maggio 2024, n. 310, in *Gior. dir. amm.*, 2024, p. 699. con nota di E. FREDIANI, *Il buon governo della co-progettazione*.

<sup>74</sup> «Gran parte del comportamento umano, particolarmente di quello esplicito nelle organizzazioni amministrative, è orientata verso fini ed obiettivi. Questo finalismo conferisce una "integrazione" al tipo di comportamento, senza di che l'amministrazione perderebbe qualsivoglia significato»: H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 47.

**Abstract**

Il contributo si pone in prospettiva critica rispetto alle ricostruzioni teoriche dell'amministrazione condivisa basate esclusivamente su requisiti negativi di ordine patrimoniale (gratuità e non lucratività). L'analisi del diritto vivente, proposta attraverso la discussione di alcuni casi studio (avvisi di co-progettazione e relativi allegati, FAQ), fa emergere una graduale insofferenza della realtà pratica verso le limitazioni poste dai precetti giurisprudenziali. Di qui la necessità di recuperare autenticamente la prospettiva "dal basso". E ciò per due motivi: anzitutto, per evidenziare eventuali disarmonie che possono esservi tra realtà pratica ed elaborazioni scientifica; ma anche, e soprattutto, per emancipare la riflessione sull'amministrazione condivisa da modelli astratti che dicono forse ciò che la co-progettazione non è (un appalto), anziché dire qualcosa in positivo su ciò che la co-progettazione dovrebbe essere.