

Publicato il 30/04/2026

N. 00840/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02669/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2669 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

F.A.S.T. coop soc. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

nei confronti

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

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

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

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

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

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

- il provvedimento dirigenziale n. 50 del 25 settembre 2025 con cui è stato approvato il verbale della commissione di valutazione delle proposte progettuali per venute in risposta all'avviso dell'8 agosto 2025;
- l'allegato verbale del 18 settembre 2025;
- il provvedimento dirigenziale n. 51 dell'8 ottobre 2025 con cui sono stati approvati i verbali di coprogettazione;
- gli allegati verbali di coprogettazione;

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

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Livorno e di Nuovo Futuro Cooperativa Sociale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

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

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

Tutti gli atti di indizione della procedura di co-progettazione sopra richiamati erano impugnati dalla F.A.S.T. coop. soc. a r.l. (che già svolgeva il servizio di assistenza scolastica in alcuni degli Istituti scolastici ricompresi nel progetto, nell'anno scolastico ormai trascorso) che dichiarava di agire a tutela del proprio "interesse ...(a) concorrere all'affidamento del servizio di assistenza scolastica secondo criteri oggettivi e verificabili che garantiscano il rispetto

della *par condicio competitorum*”, non risultando essere stata rispettata la “normativa posta dal Codice degli appalti a tutela della legalità e imparzialità dell’azione amministrativa, nonché del principio di parità delle imprese e di libera concorrenza” (pagg. 9 e 10 del ricorso).

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

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

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

1.1. Nelle more della decisione del ricorso, il procedimento di co-progettazione continuava e si perveniva alle determinazioni dirigenziali 25 settembre 2025, n. 50 e 8 ottobre 2025, n. 51 che approvavano i verbali della Commissione di valutazione (che individuavano nella proposta del costituendo raggruppamento di E.T.S. con capogruppo la Nuovo Futuro cooperativa sociale l’aggiudicataria della procedura) ed i successivi verbali del procedimento di co-progettazione; dopo la costituzione di una A.T.S. tra la

Nuovo Futuro cooperativa sociale e la Comunico Associazione di promozione sociale, si perveniva pertanto all'approvazione della bozza di convenzione (determinazione 10 ottobre 2025, n. 386 del Dirigente il Settore tecnico-Servizio MUSMED e programmazione scolastica della Provincia di Livorno) ed alla stipulazione della convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 che regola il servizio (poi modificata, a seguito di evidenti difficoltà nel reperimento di educatori professionali socio-pedagogici forniti dei requisiti previsti dalla legge sul territorio dell'isola d'Elba, dall'*addendum* approvato con determinazione dirigenziale 7 gennaio 2026, n. 1 e successivamente stipulato). Anche gli atti che hanno definito il procedimento di co-progettazione erano impugnati dalla cooperativa ricorrente, con i motivi aggiunti depositati in data 12 novembre 2025 e che risultano affidati ad unico motivo di illegittimità derivata dalle censure già proposte con il ricorso; con i motivi aggiunti era altresì proposta domanda di annullamento della convenzione stipulata tra l'Amministrazione provinciale di Livorno e la controinteressata o di inefficacia del contratto ai sensi dell'art. 120 (in realtà, 121), 1° comma, lett. a) e b) del c.p.a.

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

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

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

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

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

Con tutta evidenza, si tratta, infatti, di un comportamento che avrebbe potuto eventualmente incidere sull'interesse della ricorrente alla partecipazione alla procedura di co-progettazione in quanto E.T.S. e che non esplica alcun effetto sul diverso interesse alla pretesa all'applicazione delle previsioni del Codice dei

contratti pubblici, non risultando per nulla corretta (per quanto si dirà) l'applicazione delle previsioni del **Codice del terzo settore** che regolamentano il ricorso alla procedura di co-progettazione; già dalla sua stessa origine, la prospettazione dell'eccezione risulta pertanto essere condizionata dalla mancata valorizzazione della sostanziale differenza tra i due interessi tutelati (quello alla partecipazione alla procedura di co-progettazione in qualità di E.T.S. e quello alla partecipazione ad una "normale" procedura di gara come operatore economico presente sul mercato) che, in realtà, coesistono nella sfera soggettiva della ricorrente e non possono essere forzatamente unificati.

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

In buona sostanza, si tratta pertanto di eccezione che non può trovare accoglimento per effetto di quanto già rilevato in ordine alla sostanziale differenza dei due interessi radicati nella ricorrente e dell'impossibilità di attribuire alla semplice richiesta di una riapertura dei termini per meglio valutare gli atti della procedura di co-progettazione quel valore sostanziale di

accettazione degli effetti dell'atto necessario per poter ravvisare la categoria dell'acquiescenza all'atto amministrativo.

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

A questo proposito, già la descrizione normativa del processo di “coinvolgimento degli enti del Terzo Settore” recata dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (**Codice del Terzo settore**) reca, al terzo comma, una definizione della co-progettazione (“la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2”) evidentemente subordinata alla preliminare definizione della co-programmazione regolamentata dal precedente secondo comma, in termini di processo finalizzato “all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”.

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

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

ricorso al procedimento di co-progettazione di “specifici progetti di servizio o di intervento”.

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

Del resto, si tratta di una conclusione che si pone in perfetta linea con quanto già rilevato da Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131 in ordine alla necessità di procedere alla lettura unitaria dei “tre livelli” della co-programmazione, co-progettazione e del partenariato (che può condurre anche a forme di

accreditamento) previsti dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 in termini di mere "fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico" e non nei termini atomistici di istituti destinati alla possibile applicazione separata prospettati dalle difese delle resistenti.

L'evoluzione della giurisprudenza che ha poi trovato decisiva conferma in una successiva decisione del Consiglio di Stato che ha rilevato come, "nell'articolato sistema dell'art. 55 del codice TS, dalla co-programmazione dovrebbero emergere, in primo luogo, i bisogni da soddisfare, i servizi da promuovere e gli interventi da realizzare, oltre alla ricognizione delle risorse disponibili nei diversi settori di cui all'art. 5 del codice TS. La co-progettazione, invece, ha la funzione di attuazione concreta di quanto è stato programmato; e la procedura di evidenza pubblica delineata dal comma 4 dell'art. 55 (già richiamato sopra) è funzionale alla individuazione del soggetto appartenente al Terzo settore con il quale collaborare nella stesura della puntuale progettazione degli interventi previsti nell'atto programmatico, insieme con l'amministrazione procedente. Solo all'esito della fase progettuale dei singoli servizi o interventi si può procedere alla definizione dei contenuti della convenzione per la realizzazione degli interventi progettati" (Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217).

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

associazioni del Terzo Settore ed in cui non era pertanto sostanzialmente mancato il ricorso alla co-programmazione.

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

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

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

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

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

Non si tratta poi di una mancanza originaria che possa essere ritenuta meramente formale; nella parte in fatto della sentenza è stato, infatti, già

rilevato come l'impossibilità di reperire educatori professionali socio-pedagogici forniti dei requisiti richiesti dalla legge sul territorio dell'isola d'Elba abbia importato la necessità di stipulare apposito *addendum* alla convenzione 10 ottobre 2025, n. cron. 2000 ed ulteriori attività procedurali che avrebbero potuto forse essere evitate ove il ricorso alla co-progettazione fosse stato preceduto da quella ricognizione partecipata “dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili” che costituisce l'essenza delle procedure di co-programmazione.

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

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

L'evidente impossibilità di riportare la decisione dell'Amministrazione provinciale di Livorno al sistema programmatico di cui all'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 importa poi l'altrettanto evidente impossibilità di applicare alla fattispecie l'esclusione di cui all'art. 6, ult. parte (“non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del

codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017”) del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici), con conseguente necessità di configurare gli atti impugnati in termini di affidamento unilaterale del servizio non legittimato dalle previsioni del **Codice del Terzo settore** o dal Codice dei contratti pubblici.

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

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

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

P.Q.M.

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

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

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

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

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

Riccardo Giani, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Viola

IL PRESIDENTE

Riccardo Giani

IL SEGRETARIO