

Pubblicato il 06/05/2025

N. 03836/2025REG.PROV.COLL.  
N. 02846/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2846 del 2023, proposto da Associazione Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Pisano, Davide Cester, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Fondazione Onc – Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il Volontariato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi, 32;

*nei confronti*

Centro Servizi Sardegna Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Avino Murgia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Ariosto 11;

Associazione A.Vo.S. Bono Odv – Associazione Volontari del Soccorso, Associazione A.G.R.A.S., Aido Gruppo Comunale “Mario Fodde” Cuglieri Odv, Associazione Nazionale Vigili del Fuoco di Oristano, Associazione La Coccinella Odv, P.A. Livas Odv, Associazione Amicizia Sardegna Palestina Odv, Associazione Centro D’Ascolto Monte S.Spettu Odv, Associazione Gnonu Ets Odv, Associazione Icaro, Associazione San Leonardo – Bidda Noa Odv, Associazione Vides Auxilium Odv, Associazione Volontari Don Bosco, Associazione Volontari per la Biblioteca San Michele Odv, Associazione Avis Bitti, Avis Comunale Decimoputzu Odv, Associazione Avis Perfugas, Organizzazione di Volontariato Avis Regionale della Sardegna, Avis Tergu, Avpc Jericoodv, Odv A.V.L. Lanusei, Associazione Volontaria di Soccorso A.V.S., Associazione di Volontari Centro D’Ascolto Madonna del Rosario, Associazione Fare Cittadinanza O.D.V., Fraternità della Misericordia di Cagliari Odv, Aps Fiab Cagliari Ets, Fratres Rdc Donatori di Sangue Alghero, Gruppo Volontariato Vincenziano Istituto San Vincenzo, Associazione il Cenacolo, Associazione Impegno Rurale Odv, Associazione Ma.Si.Se Odv, Misericordia di Assemini, Odv Ciao Guaglio’, By Rago, Odv Solidarietà Sanbasilese, Associazione P.A.F.F. Protezione Ambientale Flora e Fauna Odv, Associazione Piccola Casa San Vincenzo, Odv Prociv-Arci-Gavoi, Coordinamento Prociv Arci Sardegna, Associazione Volontari Protezione Civile Ittiri, Associazione “Rete delle Donne di Alghero-Aps”, Associazione Solidando Cooperazione e Sviluppo Odv, Associazione Tdm 2000 Odv, Vab Decimoputzu Odv, Coordinamento Regionale Vab Sardegna, Associazione Vab Sinnai Sarda Ambiente, Associazione Internazionale di Solidarietà (Ais) Don Ignazio Garau, Associazione Amici di Sardegna, Associazione “Oasi Serena Maria Immacolata”, Associazione Amici di Fra Lorenzo O.D.V., Organizzazione Amici Senza Confini Odv, Associazione Amico del Senegal Batti Cinque Odv, Associazione Centro Culturale e di Alta Formazione Aps, Sezione Comunale Avis di Bono, Avis Comunale Odv Fonni, Avis Comunale di Dualchi Odv, Associazione Avis Gavoi Odv, Avis Provinciale di Nuoro,

A.V.S.A.V. Protezione Civile, Associazione Centro Down Cagliari Odv, C.I.F. Provinciale Cagliari Odv, Associazione Consulta del Volontariato Sassarese, Associazione Piv – Pronto Intervento Volontari Sanluri, Associazione Universo Civico Sassari C'E', Domus Oristano Odv, Centro Studi Giuseppe Guiso, Cittadinanzattiva Sardegna Odv Ets, Associazione Onlus Possibilmente, Prociv Italia Coordinamento Sardegna, Prociv Italia, Prociv Augustus, Cif Regionale Sardegna, Cif Comunale, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 624/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Fondazione Onc – Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il Volontariato e di Centro Servizi Sardegna Odv;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Cester, Clarich e Avino Murgia;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Riferisce l'Associazione Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale ODV (nel prosieguo anche solo Sardegna Solidale) di avere presentato la propria candidatura in data 30 luglio 2021, per la procedura aperta di accreditamento indetta dalla Fondazione ONC in data 30 gennaio 2021 con la pubblicazione dell'avviso denominato "*Procedura di accreditamento ai sensi dell'art. 61 e dell'art. 101, comma 6, terzo periodo, del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del Terzo Settore - Ambito territoriale: Sardegna*".

2. Avanzava la propria candidatura anche l'Associazione Centro Servizi Sardegna ODV.

3. All'esito della fase istruttoria, la Fondazione ONC comunicava l'esclusione della candidatura di Sardegna Solidale per inammissibilità (provvedimento impugnato in primo grado con il ricorso principale) motivando che la base sociale dell'Associazione CSV Sardegna Solidale, *“al momento della presentazione della candidatura”* era composta: a) anche *“da soggetti costituiti nelle forme del Libro V del Codice Civile e, in particolare, da due cooperative sociali e da una società a responsabilità limitata”* e quindi *“da soggetti la cui presenza non è consentita”* ai sensi dell'art. 61 primo comma del **Codice del Terzo Settore** e dell'art. 2 comma 1 lett. b della *“Procedura”*; b) anche da associati *“definiti come non iscritti nei registri previsti dalle vigenti normative di settore”*, e ciò in violazione dell'art. 2 comma 5 della *“Procedura”*.

4. Nella stessa nota prot. 106/2021 l'ONC comunicava di aver proceduto alla valutazione della candidatura e proposta progettuale dell'altro concorrente *“Centro Servizi Sardegna ODV”*, risultato primo (e unico) in graduatoria con punteggio di 73,72/100, e di aver quindi deliberato, all'esito della valutazione, l'accreditamento di detta associazione *“quale Centro di servizio per il volontariato nell'ambito territoriale della Regione Sardegna nell'Elenco nazionale dei CSV di cui all'art. 64, c. 5 lett. j), del CTS”*.

5. Avverso la propria esclusione dalla procedura, nonché avverso il provvedimento di accreditamento dell'altro concorrente (i documenti della cui candidatura erano a quel momento ignoti alla ricorrente), Sardegna Solidale proponeva il ricorso introduttivo avanti al T.A.R. Sardegna (R.G. n. 907/2021), notificato in data 26.11.2021.

6. Sardegna Solidale aveva presentato anche istanza di accesso agli atti rigettata dalla Fondazione ONC con nota prot. 129 del 15.12.2021, e avverso tale rigetto veniva proposta, nella stessa causa R.G. n. 907/2021, apposita istanza ai sensi dell'art. 106 secondo comma c.p.a., accolta dal T.A.R. Sardegna con sentenza n. 214 pubblicata in data 28.3.2022.

7. I documenti non venivano trasmessi e la Fondazione presentava appello avverso tale decisione in data 27.4.2022, chiedendone la sospensione degli

effetti. L'istanza cautelare (R.G. n. 3543/2022) veniva rigettata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 2310 pubblicata in data 20.5.2022.

8. In ragione della pronuncia cautelare, la Fondazione ONC si determinava a trasmettere la documentazione, circostanza che ha determinato la sopravvenuta carenza di interesse e l'improcedibilità dell'appello, dichiarate con sentenza n. 1062 del 31 gennaio 2023.

9. Riferisce l'appellante che, in considerazione della mancata sospensione cautelare del provvedimento di esclusione dalla procedura, Sardegna Solidale in data 1.2.2022 doveva formalizzare il passaggio dei propri dipendenti a Centro Servizi Sardegna ODV, che assumeva quindi la gestione del CSV.

10. Prosegue l'appellante affermando che pochi giorni dopo il subentro, e precisamente in data 8.2.2022 e in data 11.2.2022, veniva in possesso, per effetto del riscontro ad autonome istanze di accesso formalizzate alla Regione Sardegna, di documenti e informazioni relativi al nuovo soggetto accreditato, relativi alla sua iscrizione al Registro del Volontariato regionale, rilevanti anche ai fini della candidatura nella procedura per cui è causa.

11. Venivano notificati in data 14.2.2022 e depositati il giorno successivo 15.2.2022 motivi aggiunti.

12. A seguito di nuovo articolato procedimento, la Fondazione decideva *“l'annullamento del provvedimento di accreditamento di CSS del 9 novembre 2021 e l'esclusione della stessa CSS dalla Procedura in questione per insussistenza del requisito di partecipazione dell'iscrizione nel registro regionale del volontariato, previsto dall'art. 2, comma 5, della Procedura”*, dichiarava *“conclusa la stessa”* Procedura e disponeva *“l'indizione di una nuova procedura di selezione da pubblicare tempestivamente”*. Con lo stesso atto, assegnava a Centro Servizi Sardegna la gestione provvisoria/ponte del Centro di Servizi, consentendo che *“proseguia nell'erogazione dei servizi nelle more dell'accREDITAMENTO di nuovo ente quale CSV ai sensi dell'art. 61 del **Codice del Terzo settore**, senza che ciò possa configurare qualsivoglia riconoscimento della titolarità del CSV. Tutto ciò nel rispetto della programmazione 2022 approvata e nei limiti dell'ordinaria amministrazione”* e stabiliva altresì che la parte dei beni *“non liquidi”* della

*precedente gestione, una volta restituita da Sardegna Solidale, “sarà custodita, con la diligenza del buon padre di famiglia, a valere anche sulle risorse del FUN da CSS”.*

13. In data 28.4.2022 Sardegna Solidale notificava e depositava in giudizio i (secondi) motivi aggiunti, evidenziando l’illegittimità dell’assegnazione alla controinteressata della “gestione ponte” e la lesione dei diritti e degli interessi della ricorrente (privata della gestione del centro di servizio per il volontariato a favore di soggetto illegittimamente accreditato e contestualmente revocato), e svolgendo specifiche domande risarcitorie.

14. Con sentenza n. 624/2022 il TAR ha rigettato il ricorso principale, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il primo ricorso per motivi aggiunti e rigettato il secondo ricorso per motivi aggiunti.

15. Di tale sentenza, Sardegna Solidale ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure: *“PARTE PRIMA A) SUI MOTIVI DEL RICORSO INTRODUTTIVO: ILLEGITTIMITÀ DELL’ESCLUSIONE DI SARDEGNA SOLIDALE DALLA PROCEDURA DI ACCREDITAMENTO; A.1. IN RELAZIONE AL QUARTO MOTIVO DEL RICORSO INTRODUTTIVO (LETT. “C”, RECTIUS “D”, ALLE PP. 23SS). ILLEGITTIMITÀ DELL’ESCLUSIONE PER VIOLAZIONE DELL’ART. 61 D.LGS. N. 117/2017 E PER ECCESSO DI POTERE NELLE SUE FIGURE SINTOMATICHE: MANIFESTA INGIUSTIZIA ED ILLOGICITÀ, TRAVISAMENTO DEL FATTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ E DI TRASPARENZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA; A.2. SEMPRE IN RELAZIONE AL QUARTO MOTIVO DEL RICORSO INTRODUTTIVO (LETT. “C”, RECTIUS “D”, ALLE PP. 23SS). ILLEGITTIMITÀ DEL BANDO IN PARTE QUA PER VIOLAZIONE DELL’ART. 61 D.LGS. N. 117/2017 E DEI PRINCIPI DI MASSIMA PARTECIPAZIONE, IMPARZIALITÀ E CONCORRENZA; A.3. SEMPRE IN RELAZIONE AL QUARTO MOTIVO DEL RICORSO INTRODUTTIVO (LETT. “E”, PP. 27SS). ILLEGITTIMITÀ*

*DELL'ESCLUSIONE PER ESSERE STATA DISPOSTA IN RAGIONE DELLA PRESENZA DI ODV NON ISCRITTE; PARTE SECONDA MOTIVI AGGIUNTI EX ART. 104 COMMA 3 C.P.A. B. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI ESCLUSIONE E DEL BANDO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 61 PRIMO COMMA CTS ANCHE IN RAGIONE DELL'INTERPRETAZIONE AUTENTICA E APPLICAZIONE DELLA NORMA DEDOTTE DALLA FONDAZIONE ONC NELLA PROPRIA RELAZIONE ANNUALE. ILLEGITTIMITÀ DELL'ESCLUSIONE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI MASSIMA PARTECIPAZIONE, IMPARZIALITÀ E CONCORRENZA”.*

16. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, la Fondazione ONC – Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il Volontariato e il Centro Servizi Sardegna ODV.

17. Alla udienza pubblica del 7 novembre 2024 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

18. L'articolato atto di appello necessita di una sintesi al fine di inquadrare le questioni sottoposte al Collegio.

19. L'appellante sostiene quanto segue.

19.1. L'illegittimità dell'esclusione della ricorrente risulterebbe evidente non solo in ragione degli argomenti addotti in primo grado, ma anche e soprattutto sulla base di un fatto conosciuto successivamente, e inequivocabile, e cioè la posizione espressa e la condotta assunta della stessa Fondazione ONC, che nella propria ufficiale “Relazione annuale 2021” sull'attività svolta nell'anno 2020 (non prodotta in prime cure in quanto pubblicata dalla Fondazione nel proprio sito istituzionale successivamente alla scadenza del termine ex art. 73 c.p.a. per la produzione dei documenti) afferma di aver interpretato e applicato l'art. 61 del **Codice del Terzo**

**Settore**, in relazione a tutti gli altri accreditamenti, in piena aderenza ai motivi di ricorso.

19.2. La Relazione è stata depositata in appello per la presentazione di appositi motivi aggiunti in appello ai sensi dell'art. 104 comma 3 c.p.a.

19.3. Come esposto nel ricorso di primo grado, l'esclusione della candidatura della ricorrente per irregolare composizione della base sociale sarebbe illegittima perché disposta dalla Fondazione ONC in violazione della norma – l'art. 61 del d.lgs. n. 117/2017 (cd. **Codice del Terzo Settore**, nel prosieguo anche solo CTS) – che espressamente regola il procedimento di accreditamento dei Centri di servizio per il volontariato.

19.4. La circostanza che gli enti candidati siano “costituiti” da organizzazioni di volontariato e altri enti del Terzo settore, con esclusione degli enti del Terzo settore in forma societaria, sarebbe requisito previsto ai fini dell'accREDITAMENTO del candidato.

19.5. Se l'art. 61 CTS prescrive determinati requisiti “per l'accREDITAMENTO” (tra cui appunto l'essere “costituiti” da organizzazioni di volontariato ed enti del Terzo settore, esclusi quelli in forma societaria), sarebbe al momento dell'accREDITAMENTO, all'esito della valutazione comparativa delle proposte progettuali, che detto elemento andava verificato, e non, come ha fatto l'ONC, in un momento precedente, intendendolo quale perentorio requisito di partecipazione previsto a pena di esclusione.

19.6. Avrebbe errato il TAR nel ritenere la *lex specialis* univoca e chiara. Invero, il quadro fornito dalla “Procedura”, in relazione al requisito della compagine sociale, sarebbe stato incerto, non univoco e contraddittorio, non prevedendo che la composizione sociale del candidato fosse requisito posto a pena di esclusione (questa previsione non esiste nel bando) e anzi mostrando in sue varie parti di ammettere la facoltà del candidato di garantire successivamente anche il requisito di cui la ricorrente è stata ritenuta priva.

19.7. In particolare:

- l'art. 2 comma 1 lett. c) specifica che il candidato deve avere uno statuto *“conforme ai requisiti previsti dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo Settore”* (ivi inclusa la regola di cui all'art. 61 comma 1 lett. d, di non ammissibilità di associati che siano Enti del Terzo Settore costituiti in una delle forme del libro V del codice civile), ma, al contrario, al comma 3, prevede che possano presentare la candidatura ed essere valutati anche quegli enti il cui statuto non sia ancora conforme al disposto dell'art. 61 CTS, ma che *“assumano l'obbligo di deliberare, da parte dei competenti organi interni, la modifica dello statuto entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'eventuale esito positivo della selezione”*;
- l'art. 5, alla tabella 1, indica quale criterio di valutazione “G.01” la *“rappresentatività dell'associazione candidata (numero e tipologia di ETS soci diretti e indiretti)”*, specificando che la valutazione sia fatta *“sulla base della consistenza effettiva della candidatura, sia in prospettiva all'esito dell'applicazione della disciplina statutaria”*, e cioè tenendo conto della futura composizione associativa risultante anche per effetto dell'inserimento nello statuto, entro i suddetti 60 giorni, della regola di cui all'art. 61 comma 1 lett. d). Per effetto dell'inserimento di tale regola statutaria in momento successivo alla valutazione della candidatura, il candidato poteva intendersi ancora pienamente legittimato, al momento della candidatura, ad accogliere come soci ETS costituiti nelle forme del libro V;
- l'art. 5 prescrive all'OTC territoriale di valutare in sede istruttoria *“il possesso dei requisiti di forma e qualifica giuridica stabiliti dall'art. 61, c. 1 CTS e il rispetto da parte dello statuto dei requisiti stabiliti dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo Settore”*, senza mai nominare espressamente la composizione sociale del concorrente;
- l'Allegato 1 alla “Procedura”, al punto 1.E, specifica: *“Qualora l'ente non sia ancora conforme alle disposizioni normative contenute nel Codice del Terzo settore, alla data di presentazione della propria candidatura, descrivere la previsione dell'eventuale evoluzione della base sociale, specificando inoltre come si intende rispettare ognuno dei seguenti elementi previsti dal CTS: Base associativa Art. 61, c. 1, lett. d)”*;

- a pag. 10 del bando si prevedeva l'assegnazione di un punteggio (da 0 a 20) in ragione della "rappresentatività" del concorrente, riferita al "*numero e tipologia di ETS soci diretti e indiretti*", da valutarsi "*sia sulla base della consistenza effettiva all'atto della candidatura, sia in prospettiva all'esito dell'applicazione della disciplina statutaria*";

- ai sensi dell'art. 9 comma 2, solo in sede di aggiudicazione il candidato risultato vincitore è tenuto a "*documentare il possesso dei requisiti così come autocertificati*".

19.8. In definitiva, l'art. 61 CTS prevede e parifica i requisiti per "l'accreditamento" (e lo stesso bando ammetterebbe che uno o più di essi siano necessari non per la partecipazione, ma per l'accreditamento), il che confermerebbe la tesi per cui quei tre requisiti (personalità giuridica, adeguamento statutario e assenza di soci ETS in forma di società), disciplinati in modo identico dall'art. 61 CTS, devono in realtà essere richiesti per l'accreditamento, e sono quindi da valutarsi una volta svolta la procedura comparativa sulle proposte progettuali.

19.9. Il bando dava comunque adito a varie incertezze sul requisito di cui si discute, e anzi, alcune sue previsioni, viste nel loro insieme (e secondo un corretto giudizio da svolgersi *ex ante*), consentivano di avvalorare l'idea che la regolarità della compagine sociale non dovesse essere assicurata dal concorrente fin dall'inizio.

19.10. Nessuna clausola del bando prescriveva espressamente che la non regolarità della compagine al momento della candidatura dovesse determinare l'esclusione del partecipante, e cioè una sanzione così grave come l'estromissione radicale e *ab origine* dalla procedura.

19.11. Sarebbe elemento rilevante e sintomatico, contrariamente a quanto motivato dal T.A.R., il testo della nuova "Procedura" emessa dalla stessa Fondazione ONC in data 3.5.2022, secondo cui "*Gli associati – a pena di esclusione – non devono essere imprese sociali (incluse le cooperative sociali) costituite in una delle forme del Libro V codice civile*". Avrebbe errato il T.A.R. quando ha

affermato, motivando sul piano meramente formale, che esso *“riguarda altra procedura”* e non può assumere alcuna *“valenza interpretativa nel presente giudizio”* (p. 19 sentenza).

19.12. Anche il successivo percorso motivazionale della sentenza sarebbe illogico e non sostenibile: quello secondo cui una interpretazione del bando compatibile con una sanatoria *“successiva”* della compagine sociale sarebbe da escludere in quanto tale operazione sarebbe difficoltosa, *“coinvolgendo soggetti terzi”* (p. 15 sentenza), e *“in quanto, a differenza degli altri due requisiti, non si tratta di attività da svolgere “in positivo”, acquisendo la personalità giuridica o modificando lo statuto nei sensi normativamente indicati, bensì, per così dire, “in negativo”, in quanto sarebbe stato necessario escludere dalla compagine sociale i soggetti che, a norma dell’art. 61, comma 1 del CTS non vi potevano rientrare, la quale, evidentemente, è attività di natura ben più complessa, coinvolgendo la posizione di soggetti terzi”* (p. 16 sentenza).

19.13. Imporre la regolarizzazione della compagine sociale prima e al fine della candidatura rende inevitabile l’esclusione di detti soci addirittura prima della candidatura medesima, con effetti ben più sproporzionati, prematuri e irragionevoli rispetto a quelli paventati (il candidato è obbligato ad escludere tali soci a prescindere dall’esito e per il solo fatto di voler partecipare alla Procedura, il che sarebbe illogico e punitivo).

19.14. L’esclusione dei soci ETS costituiti nelle forme del Libro V non solo non è attività *“difficoltosa”* o *“complessa”*, ma è nella specie una conseguenza del tutto automatica della partecipazione alla Procedura e dell’accreditamento quale Centro di Servizi, in quanto il candidato che sta per diventare o diviene gestore deve adottare uno statuto che tassativamente esclude l’ingresso (e quindi la presenza) di tali soci.

20. La ricorrente, poi, aveva argomentato nel senso che, nell’ipotesi in cui la *“Procedura”* dovesse essere interpretata secondo l’applicazione data dall’ONC (nel senso cioè di prevedere quale requisito di ammissibilità della candidatura, da valutarsi immediatamente e a pena di esclusione, solo l’assenza di ETS del Libro V nella compagine sociale) tale previsione avrebbe dovuto considerarsi

illegittima, in quanto posta in violazione dell'art. 61 CTS e comunque per manifesta ingiustizia, illogicità e disparità di trattamento, con conseguente illegittimità derivata del provvedimento di esclusione.

20.1. La tesi è stata rigettata dal T.A.R. Sardegna con il seguente argomento (pp. 18-19 sentenza): - *“il riferimento all'assenza di soggetti “costituiti in una delle forme del libro V del codice civile” è contenuto in apertura del comma 1 [dell'art. 61 CTS], prima dell'elencazione delle caratteristiche che necessariamente devono essere possedute dallo statuto dell'ente, che quindi lo pone come riferimento distinto dalle singole previsioni statutarie”;*

- la previsione dell'art. 61 lett. d), secondo cui lo statuto dell'ente accreditato deve prevedere *“l'obbligo di ammettere come associati le organizzazioni di volontariato e gli altri enti del Terzo settore, esclusi quelli costituiti in una delle forme del libro V del codice civile”*, atterrebbe *“all'inserimento in futuro di altri soggetti nell'ente, non già alla compagine sociale sussistente al momento della presentazione della domanda di accreditamento”;*

- quindi, *“la previsione del bando, chiarito che non si pone in contrasto con l'art. 61 del CTS, non può essere considerata irragionevole o illogica e dunque risulta rientrante nella legittima discrezionalità dell'amministrazione nella predisposizione delle clausole di un bando”.*

20.2. Tali motivazioni sarebbero tautologiche e non in termini, in quanto riferite al diverso tema del rapporto tra i requisiti di partecipazione indicati all'art. 61 primo comma e l'adeguamento statutario ex art. 61 lett. d) del CTS.

20.3. Il cuore della questione starebbe invece nell'interpretazione e applicazione del solo primo comma dell'art. 61 CTS, che *“in apertura del comma 1”* (usando le stesse parole del T.A.R.) disciplina allo stesso modo e parifica i requisiti per l'accredimento, mentre il bando, se interpretato come hanno fatto la Fondazione ONC e il Giudice di prime cure, prevede la composizione della compagine sociale quale unico requisito, tra quelli dell'art. 61 CTS, previsto per l'ammissione e a pena di esclusione.

20.4. Non sussisterebbe alcuna idonea motivazione o fondamento per giustificare la disparità di trattamento tra quei candidati che sono privi della personalità giuridica e che non hanno ancora adeguato lo statuto (che sarebbero *de plano* ammessi) rispetto a quei candidati (come Sardegna Solidale) che al momento della presentazione della domanda vedono nelle loro fila ETS senza scopo di lucro costituiti nelle forme del Libro V del codice civile, i quali, invece, secondo l'ONC (e il T.A.R. Sardegna) non potrebbero nemmeno accedere alla selezione e poi adeguare la compagine ai fini dell'accreditamento, una volta conseguito il titolo. Anche questi ultimi candidati dovrebbero avere la possibilità di garantire successivamente, in sede di accreditamento, il requisito della corretta composizione della compagine sociale, altrimenti essendo appunto costretti a deliberare preventivamente l'esclusione di soci ai soli fini della candidatura (in "funzione" della futura ipotetica gestione del CSV) e ciò del tutto inutilmente nel caso non fossero designati vincitori.

21. In applicazione dei principi giurisprudenziali sulla valutazione della legittimità dell'atto "plurimotivato", il T.A.R. Sardegna (p. 20 sentenza) ha ritenuto di non affrontare il tema dell'altro preteso "vizio" della compagine sociale della candidata Sardegna Solidale, ovvero la presenza di 21 soci "*definiti come non iscritti nei registri previsti dalle vigenti normative di settore*", circostanza, anch'essa, che secondo la Fondazione ONC impediva l'ammissione alla Procedura per pretesa violazione dell'art. 2 comma 5 del bando.

21.1. In ordine a tale aspetto, l'appellante ribadisce le argomentazioni svolte in prime cure, dirette a evidenziare che anche la presenza nella compagine associativa, al momento della candidatura, di Organizzazioni di Volontariato non iscritte ai Registri regionali non è elemento che poteva legittimamente fondare un provvedimento di esclusione.

21.2. Lo stesso bando, e in particolare il suo allegato 1, al punto "1.D Base sociale", proponeva e/o prescriveva al concorrente, testualmente, di indicare "*ODV non iscritte nel Registro regionale del volontariato, n° ...*", confermando che il candidato poteva avere come soci enti non iscritti.

21.3. La circostanza sarebbe riconosciuta negli stessi atti della Procedura, e in particolare nello stesso verbale del c.d.a. dell'ONC del 27.10.2021, che ha deliberato l'esclusione impugnata, nel quale si dichiara che *“l'allegato del bando è strutturato in modo che sia prevista la possibilità per i candidati di indicare nella composizione della propria base sociale anche soggetti non iscritti; propone, quindi di rendere sempre più omogenei testi e schemi nei documenti ONC”*.

21.4. L'appellante aggiunge che:

- il bando non era chiaro nel prescrivere il requisito dell'iscrizione ai Registri/Albi del volontariato, parlando generalmente di “organizzazioni di volontariato”, e la presenza di sole ODV cd. “pure” / iscritte non era requisito d'ammissibilità posto espressamente a pena di esclusione;
- il criterio di valutazione indicato nella “Procedura” e costituito dalla “rappresentatività” del candidato poteva considerare che la candidatura andasse premiata sulla base delle ODV socie iscritte, senza determinare l'esclusione immediata, prima della valutazione del progetto, del candidato che avesse nella propria compagine anche ODV non iscritte, con necessità di regolarizzazione al momento dell'accreditamento;
- il *favor participationis*, anche in ragione del non ancora istituito R.U.N.T.S., imponeva una interpretazione del bando nel senso di poter valutare l'effettiva e sostanziale presenza, nelle ODV socie non iscritte, dei requisiti per l'iscrizione al R.U.N.T.S. medesimo.

22. Le ragioni del ricorso introduttivo in primo grado, secondo l'appellante, andrebbero valutate in ragione del fatto che la stessa Fondazione ONC le ha confermate nella propria *“Relazione annuale 2021”* sull'attività svolta nel 2020, redatta e pubblicata ai sensi dell'art. 64 comma 5 lett. p) del CTS.

22.1. ONC espone nella Relazione di aver operato, a favore della generalità dei soggetti gestori accreditati nell'anno 2020, in termini antitetici rispetto a quanto deciso a carico di Sardegna Solidale nell'ambito della Procedura del 2021, e invece in piena aderenza ai criteri interpretativi dell'art. 61 CTS

sostenuti da Sardegna Solidale nel ricorso introduttivo e nelle successive memorie.

22.2. In particolare, nella Relazione è stato precisato che la conformazione della base sociale difforme dall'art. 61 del CTS non pregiudica né la candidatura, né l'accreditamento, ammettendo la regolarizzazione postuma.

22.3. L'esclusione di Sardegna Solidale dalla "Procedura" di accreditamento nel 2021 risulterebbe contraria alla legge, e in particolare all'art. 61 del **Codice del Terzo Settore**, per come applicato e interpretato dalla stessa ONC nella "Relazione annuale 2021".

22.4. Ne deriverebbe un ulteriore nuovo vizio intrinseco del provvedimento di esclusione, che viene proposto per la prima volta in sede di appello in ragione del sopravvenuto documento, per aver tale esclusione determinato una disparità di trattamento, a carico di Sardegna Solidale, rispetto e tutti gli altri soggetti accreditati.

23. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate. Data la loro stretta connessione, l'esame può avvenire congiuntamente. Si deve precisare che il Collegio ha esaminato tutti gli argomenti contenuti nella lunga esposizione dell'appellante, anche quelli contenuti al punto C rubricato "Conclusioni" e che è agevole evidenziare che tale punto C non contiene alcun motivo di appello. Vi si legge, in particolare che la sentenza impugnata avrebbe equivocato le ragioni della ricorrente, *"sotto numerosi profili che non vengono fatti valere in questa sede, ma che sono indice dell'assenza di un idoneo approfondimento dei giudici di primo grado sulle ragioni della ricorrente (e sulle specificità della materia)"*. Vi si legge anche: *"Ma a prescindere da tali aspetti, resta preponderante l'oggetto del presente appello e l'interesse e bene della vita di cui Sardegna Solidale chiede il riconoscimento: la Fondazione ONC avrebbe dovuto, nel rispetto dei principi sopra citati, e anche solo adottando la stessa condotta che nella "Relazione annuale 2021" riconosce aver assunto a favore degli altri enti gestori, ammettere la ricorrente e/o consentirle, attraverso il soccorso istruttorio o una semplice richiesta di chiarimenti, di correttamente precisare*

*l'irrilevanza del preliminare e non definitivo ingresso delle due cooperative sociali e dell'impresa sociale nella compagine sociale".*

23.1. Inquadrato il *thema decidendum*, va subito precisato che l'appellante espone le proprie tesi con ampi e complessi svolgimenti ma non supera un dato inequivocabile: il difetto dei requisiti di partecipazione espressamente previsti dal bando. E non si trattava di un difetto per cui occorreva indugiare con complesse indagini ermeneutiche. La mancanza dei requisiti era palese.

23.2. L'art. 2 comma 1 del Bando così disponeva: *"(Requisiti di partecipazione) 1. Può presentare la propria candidatura alla procedura di selezione di cui all'art. 1, una associazione del Terzo settore: a) che abbia acquisito la personalità giuridica; b) i cui associati siano organizzazioni di volontariato ed altri enti del Terzo settore, fatta eccezione per le imprese sociali costituite in una delle forme del Libro V codice civile, che abbiano sede legale o sede operativa principale nel territorio della Sardegna; c) il cui statuto sia conforme ai requisiti previsti dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore".*

23.3. I requisiti previsti erano, come si legge chiaramente, di partecipazione e non potevano essere integrati all'esito della procedura.

23.4. L'appellante, che non smentisce l'evidenza dei fatti ma si diffonde in complesse argomentazioni tese a evidenziare una insussistente equivocità del bando, ha presentato la propria candidatura in data 30 luglio 2021 e, tra le sue associate, al momento della presentazione della domanda, erano presenti due società cooperative e una società a responsabilità limitata e, quindi, tre enti costituiti "in una delle forme del Libro V codice civile". Una palese causa di esclusione dalla procedura.

23.5. Il primo Giudice ha evidenziato, in particolare:

a) che *"riveste portata assorbente la motivazione del provvedimento di esclusione per cui, al momento della partecipazione alla procedura, alla compagine sociale di Sardegna Solidale partecipavano una società a responsabilità limitata "Lavorare Insieme Impresa sociale srl" e due Cooperative sociali "Istelai" e "Bitti Soccorso", che rientrano tra quelle di cui al Libro V del Codice Civile";*

b) che *“il bando prevede, ai successivi commi 2 e 3, la possibilità di acquisire successivamente, seppur con alcuni limiti e condizioni, i soli requisiti della personalità giuridica e dell'adeguamento dello statuto alle indicazioni normativamente poste. Risulta perciò chiaramente, dal contenuto della lex specialis, quali requisiti (sub. lett. a) e c) potessero anche essere acquisiti (rectius: regolarizzati) successivamente rispetto alla partecipazione alla procedura e per quale invece tale possibilità non fosse riconosciuta dal bando di gara (sub. lett. b)”*.

23.6. Il successivo passaggio motivazionale della sentenza (anch'esso contestato dell'appellante) secondo cui *“Ciò d'altronde, come già anticipato, ben si spiega anche con la possibile difficoltà di adeguamento di tale requisito a quanto richiesto dall'art. 61, comma 1 CTS e dal bando, in quanto, a differenza degli altri due requisiti, non si tratta di attività da svolgere "in positivo", acquisendo la personalità giuridica o modificando lo statuto nei sensi normativamente indicati, bensì, per così dire, "in negativo", in quanto sarebbe stato necessario escludere dalla compagine sociale i soggetti che, a norma dell'art. 61, comma 1 del CTS non vi potevano rientrare, la quale, evidentemente, è attività di natura ben più complessa, coinvolgendo la posizione di soggetti terzi?”* seppur condivisibile, non è comunque decisivo data la palese insussistenza *ab origine* del requisito di partecipazione.

23.7. Nel bando non si trova un minimo riferimento alla possibilità di acquisire il requisito (di partecipazione) nella successiva fase di accreditamento. Esso, pertanto, presentava una clausola immediatamente escludente dato che era indiscutibile che l'appellante non possedesse i requisiti di partecipazione alla procedura. Anche nella memoria depositata il 17 ottobre 2024, l'appellante insiste (ripetutamente) su una asserita quanto inesistente contraddittorietà e equivocità del bando.

23.8. Premono tre ulteriori considerazioni:

a) come ricordato in modo condivisibile dalla difesa della Fondazione ONC – Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il Volontariato (pagina 13 della memoria depositata il 7 ottobre 2024) è in base all'art. 64

comma 5 lettera i) del d.lgs. 3/07/2017, n. 117 che l'ONC *“individua criteri obiettivi ed imparziali e procedure pubbliche e trasparenti di accreditamento dei CSV”*;

b) l'art. 61 del medesimo d.lgs., insistentemente richiamato dall'appellante, disciplina l'accredimento dei Centri di servizio per il volontariato; ogni censura mossa alla sentenza per errata interpretazione dell'art. 61 del CTS è vana, come correttamente osservato dalla difesa del Centro Servizi Sardegna Odv a pagina 4 della memoria depositata il 2 ottobre 2024;

c) costituisce *ius receptum* il principio della necessità del possesso dei requisiti di partecipazione alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande che può essere derogato solo in presenza di una espressa disposizione normativa che fissi una data diversa ovvero nel caso vi siano specifiche e comprovate ragioni di interesse pubblico, come quando si tratti di dare una ragionata esecuzione a statuizioni di giudici oppure quando vi sia l'esigenza di rispettare una successione cronologica tra procedimenti collegati (Consiglio di Stato sez. I, 23/08/2024, n. 1122).

24. Ugualmente pacifico è che la nuova procedura bandita dalla Fondazione ONC sia irrilevante ai fini del presente giudizio. Il TAR, sul punto, ha giustamente osservato che: *“Non è concludente neppure poi la circostanza per cui la nuova procedura bandita dalla Fondazione ONC ed in corso di svolgimento preveda, nella sua nuova formulazione, l'esplicito riferimento all'esclusione in caso di mancanza del requisito di cui alla più volte citata lett. b), posto che tale bando non è quello oggetto del giudizio e riguarda altra procedura, da cui non è possibile trarre alcun indice ermeneutico per quanto riguarda l'interpretazione della lex specialis qui in esame.*

*Le ragioni che hanno portato Fondazione ONC a prevedere una diversa formulazione della lex specialis non possono assumere rilevanza interpretativa nel presente giudizio, per l'assorbente considerazione dell'autonomia delle procedure in comparazione e per la loro discrasia temporale”.*

24.1. Anche sotto questo profilo la statuizione del primo Giudice merita conferma.

24.2. Pur prescindendo da questioni di ammissibilità, sono da ritenere inconferenti e, comunque infondate, le argomentazioni contenute nei motivi aggiunti in appello dato che, evidentemente, documenti formati dopo la procedura non hanno alcun rilievo su una causa di esclusione rilevata entro la scadenza del termine per la presentazione delle domande.

25. Le considerazioni finora svolte conducono al rigetto del ricorso e all'integrale conferma della sentenza impugnata.

Le spese di giudizio, tenuto conto dell'assoluta particolarità e della stessa evoluzione della vicenda controversa, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna n. 624/2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Rovelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

# IL SEGRETARIO