

Publicato il 14/07/2025

N. 06126/2025REG.PROV.COLL.  
N. 01612/2024 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 1612 del 2024, proposto da Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Tack, 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*, rappresentato e difeso 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;

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*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;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. 654/2023, 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, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Centro Servizi Sardegna Odv;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Silvia Lanzaro su delega dell'avv. Carlo Tack, Marcello Clarich e Antonio Avino Murgia;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Riferisce l'Associazione CSV Sardegna Solidale ODV di avere operato nell'ambito della Regione Sardegna, dal 25 giugno 1998, quale unico Centro di servizio per il Volontariato (d'ora in avanti, anche solo CSV) dopo avere vinto un apposito bando emanato in base alla legge 11 agosto 1991, n. 266 (c.d. legge-quadro sul volontariato) e al D.M. 8 ottobre 1997. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 è stato istituito un nuovo organismo di controllo (l'ONC), chiamato, attraverso apposito procedimento amministrativo, a individuare i nuovi soggetti ai quali attribuire il ruolo di Centro di Servizio per il Volontariato.

2. In virtù della nuova disciplina, l'Ente che già era stato riconosciuto quale CSV in un dato ambito territoriale aveva diritto, sussistendo determinati presupposti, a proseguire nella sua attività. L'appellante, nel febbraio 2019, è stata quindi invitata dalla Fondazione ONC a partecipare alla procedura di

- valutazione e accreditamento in qualità di Ente istituito ai sensi del citato D.M. 8 ottobre 1997.
3. L'istruttoria si è conclusa con un provvedimento di inammissibilità, impugnato da Sardegna Solidale dinnanzi al TAR Lazio, che ha respinto il ricorso con sentenza n. 11392 del 5 settembre 2022.
  4. Il provvedimento di inammissibilità ha legittimato l'ONC a bandire una gara aperta a tutti i soggetti potenzialmente interessati e muniti dei requisiti di legge per ambire all'accreditamento come Centro di Servizio per il Volontariato nell'ambito territoriale della Sardegna.
  5. Anche all'esito di questa gara l'ONC ha, di nuovo e per altri motivi, giudicato inammissibile la partecipazione di Sardegna Solidale e ha accreditato come nuovo CSV la controinteressata.
  6. Tali atti sono stati impugnati dinanzi al TAR Sardegna. L'impugnazione della dichiarazione di inammissibilità è stata respinta con sentenza n. 624 del 23 settembre 2022. L'impugnazione, nella parte in cui censurava l'accreditamento disposto in favore di CSS per difetto dei requisiti, invece, è stata dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, essendo intervenuto nelle more l'autoannullamento del provvedimento da parte di ONC.
  7. L'annullamento in autotutela di cui sopra ha comportato, da parte di ONC, l'indizione di una seconda procedura di accreditamento, ai sensi dell'art. 61 e dell'art. 101, comma 6, terzo periodo, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 alla quale hanno partecipato soltanto due soggetti: l'appellante e la controinteressata.
  8. All'esito della selezione l'ONC ha escluso la ricorrente per aver ottenuto un punteggio (63,27/100) inferiore alla soglia minima (70,00/100) prevista dalla *lex specialis*, contestualmente deliberando di assegnare all'Associazione Centro Servizi Sardegna ODV il punteggio complessivo di 73,73/100, e decretando il diritto di quest'ultima ad essere accreditata come nuovo CSV in Sardegna.
  9. Sardegna Solidale ha presentato istanza di accesso agli atti, inizialmente evasa solo in parte da ONC. Sardegna Solidale, con ricorso del 22 febbraio

2023 ha impugnato gli atti ritenuti lesivi facendo valere l'unica censura a quella data nota. La ricorrente ha successivamente ricevuto copia dei documenti mancanti con nota dell'ONC del 28 febbraio 2023 e, dopo il loro esame, ha proposto ricorso per motivi aggiunti.

10. Con sentenza n. 654 del 14 settembre 2023 il TAR Sardegna ha respinto il ricorso.

11. Di tale sentenza, il Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure: *A) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 6-bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Errore di diritto per difetto di motivazione. Errore di diritto nella corretta ricostruzione e disamina dei fatti e delle risultanze processuali; B) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 61, comma 1, del D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Errore di diritto per difetto di motivazione. Errore di diritto per violazione e/o falsa applicazione delle regole della procedura di accreditamento; C) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 32, comma 1, del D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, degli artt. 1 e 6 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Errore di diritto per difetto di motivazione. Errore di diritto per violazione e/o falsa applicazione delle regole della procedura di accreditamento; D) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4, comma 1, 32, 35, comma 3, del D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Errore di diritto per difetto di motivazione. Errore di diritto per violazione e/o falsa applicazione delle regole della procedura di accreditamento. Omessa pronuncia su uno specifico motivo di impugnazione; E) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 75 del DPR n. 445/2000 Errore di diritto per difetto di motivazione; F) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 della procedura di accreditamento e dei criteri di attuazione proposti dalla Commissione. Errore di diritto per difetto di istruttoria e difetto di motivazione”.*

12. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Fondazione ONC – Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il Volontariato e il Centro Servizi Sardegna ODV.

13. Alla udienza pubblica del 16 gennaio 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

14. Le argomentazioni dell'appellante necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

15. Con il primo motivo l'appellante argomenta come segue.

15.1. I 5 membri dell'OTC (su 7 totali) avrebbero dovuto esplicitare la loro posizione di conflitto di interessi e astenersi dalla partecipazione alla fase endoprocedimentale di loro competenza; tale fase avrebbe dovuto essere svolta inserendo al loro posto i membri supplenti dell'OTC (indicati nel D.M. di nomina), previa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi anche a loro carico.

15.2. La sentenza sarebbe erronea perché non avrebbe considerato:

a) il dettato dell'art. 6 *bis* della legge 241/1990 che non limita il dovere di astensione alla sola ipotesi in cui il soggetto coinvolto intervenga nella fase decisionale;

b) il peso della fase istruttoria del procedimento;

c) che il conflitto di interessi che obbliga all'astensione è anche soltanto potenziale;

d) che nella vicenda in esame il potenziale conflitto di interessi, previsto dall'art. 6 *bis* della legge n. 241/1990, è provato.

16. Con il secondo motivo l'appellante argomenta come segue.

16.1. Ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. 177/2017, la base sociale delle APS può essere formata solamente da:

a) persone fisiche o APS (art. 35, comma 1);

b) altri ETS e/o altri enti senza scopo di lucro (se previsto dallo statuto), “*a condizione che il loro numero non sia superiore al cinquanta per cento del numero delle associazioni di promozione sociale*” (art. 35, comma 3).

16.2. Quindi è vietata la partecipazione alle APS di società commerciali (che non siano imprese sociali). E tale divieto varrebbe per la “UISP SARDEGNA APS”, che ha la doppia qualifica di APS e di EPS, e la violazione di tale divieto comporta la sua decadenza dalla qualifica di APS. Tale decadenza si applica di diritto, in quanto si tratta della mancanza *ab origine* di una delle condizioni necessarie per accedere a tale qualifica.

16.3. Nella fase di avvio del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore) il popolamento dello stesso è avvenuto per “trasmigrazione” dai precedenti registri di settore (in questo caso quello delle APS ex L. n. 383/2000) per cui gli uffici preposti non hanno avuto la possibilità e il tempo di effettuare i dovuti controlli: in sostanza la rilevanza dei nuovi requisiti di accesso al RUNTS ex d.lgs. 117/2017, potrebbe essere sfuggita (come in questo caso) ai “filtri” amministrativi, per cui anche la certificazione di iscrizione al RUNTS rilasciata per la partecipazione al bando non ha (o meglio non avrebbe dovuto avere) alcun valore ai fini del bando.

16.4. Quanto sopra si rifletterebbe anche sulla controinteressata perché:

- come ODV la presenza nella sua base sociale di “*altri enti senza scopo di lucro*” (cui deve essere ora ascritta la UISP SARDEGNA non più APS) è limitata al 50% delle ODV iscritte (art. 32 d.lgs. 117/2017); se tale limite fosse superato anche la controinteressata non sarebbe stata qualificabile come ODV *ab origine* e avrebbe dovuto essere esclusa dalla partecipazione al bando;

- per le ODV che aspirano ad essere accreditate come CSV vige anche il criterio dell’art. 61 d.lgs. 117/2017, molto più restrittivo della norma generale sopra citata, per cui nella loro base sociale non ci possono essere enti diversi dalle ODV e dagli “altri ETS”, con espressa esclusione sia delle imprese sociali in forma societaria che degli “*altri enti senza scopo di lucro*” non iscritti al RUNTS (come è il caso della UISP SARDEGNA non più APS).

16.5. Se l’OTC in fase di istruttoria avesse svolto controlli adeguati, queste anomalie sarebbero emerse, con l’esclusione della controinteressata dalla procedura.

16.6. Il motivo che ha spinto il legislatore a porre il divieto è la volontà di tenere distinte due realtà diverse tra di loro: da una parte il mondo del volontariato, dall'altra quello di chi fa impresa.

17. Con il terzo motivo l'appellante argomenta come segue.

17.1. Con il secondo motivo aggiunto è stata contestata la violazione dell'art. 32, comma 1, del **Codice del Terzo Settore** perché, dall'esame della autocertificazione prodotta in gara dalla controinteressata, è emerso che all'interno della compagine associativa della UISP Sardegna APS (socia diretta di CSS) vi sono 38 associazioni che hanno meno di 7 persone fisiche associate (e non risultano nemmeno costituite da tre associazioni di promozione sociale).

17.2. Anche in questo caso la sentenza respinge la censura perché viene applicata *“la previsione normativa di cui sopra non all'ente interessato (UISP Sardegna APS) ma “a cascata”, ai suoi soci che invece, come visto, non sono considerati dalla disposizione del Codice del Terzo settore. Di qui, pertanto, il rigetto della censura”* (pag. 14 della sentenza).

17.3. Mentre l'art. 61 del d.lgs. n. 117/2017 è specificamente dedicato ai centri di servizio per il volontariato, l'art. 32 è rubricato *“Organizzazioni di volontariato”* nel Titolo V (Di particolari categorie di enti del terzo settore) Capo I (Delle organizzazioni di volontariato). Si tratta quindi di una norma di portata più ampia che pone regole valide sempre e comunque, a prescindere dal fatto che una associazione di volontariato partecipi a una procedura di accreditamento quale CSV per un dato ambito territoriale. Pertanto, sarebbe ancora meno accettabile la tesi in sentenza secondo la quale anche una regola di tale portata possa essere disapplicata dalle associazioni cc.dd. socie indirette.

18. Con il quarto motivo l'appellante argomenta come segue.

18.1. Con il terzo motivo aggiunto è stata contestata la violazione degli artt. 4, comma 1, 32 e 35, comma 1, del **Codice del Terzo Settore** perché dall'esame della autocertificazione prodotta in gara dalla controinteressata sarebbe

emerso che all'interno della compagine associativa della UISP Sardegna APS (socia diretta di CSS) vi sono centinaia di associazioni sportive (ASD) che non sono enti del terzo settore perché svolgono esclusivamente attività di promozione dello sport e non risultano iscritte né al RUNTS né ad uno dei registri previsti dall'art. 2 della procedura di accreditamento.

18.2. La sentenza ha respinto la censura perché, anche in questo caso, viene applicato *“il predetto requisito non all'ente candidato (CSS), ma a un socio dello stesso (UISP Sardegna APS) il quale avrebbe a sua volta come associati soggetti che non sono enti del Terzo settore”*.

18.3. Anche questo capo della sentenza sarebbe erroneo perché esclude l'applicazione di qualsivoglia regola del **Codice del Terzo Settore** ai cc.dd. soci indiretti della controinteressata.

18.4. Con autonoma censura i ricorrenti hanno contestato anche la violazione dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 perché UISP Sardegna avrebbe tra gli associati enti non del Terzo settore in numero superiore alla soglia massima consentita del cinquanta per cento rispetto al numero delle associazioni di promozione sociale. Su questa censura la sentenza avrebbe omesso di pronunciarsi. Né si potrebbe ritenere che valgano anche in questo caso i ragionamenti che il TAR ha svolto con riferimento alle altre censure sollevate con i motivi aggiunti perché quest'ultima censura riguarda direttamente UISP Sardegna, socio diretto della controinteressata.

18.5. La censura proposta in primo grado viene quindi riproposta: *“C-1) L'art. 35, comma 3, del D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 stabilisce che “Gli atti costitutivi delle associazioni di promozione sociale possono prevedere l'ammissione come associati di altri enti del Terzo settore o senza scopo di lucro, a condizione che il loro numero non sia superiore al cinquanta per cento del numero delle associazioni di promozione sociale”*. UISP Sardegna APS (socia diretta della contro interessata) ha la veste giuridica di associazione di promozione sociale (APS), ed è soggetta quindi alla regola sopra richiamata. Tuttavia dall'elenco dei suoi associati è emerso, come sopra detto, che quasi tutte le associazioni che la compongono non soltanto non sono APS, ma non sono nemmeno enti

*del terzo settore. È quindi clamorosamente sfiorata la percentuale del 50% che impone l'art. 35 citato. Un ulteriore elemento che dimostra l'illegittimità sia della composizione della compagine associativa della contro interessata che dell'accreditamento fatto a suo favore. Anche perché mentre le altre censure "colpivano" dei soci indiretti, in questo caso si tratta di un vizio proprio di UISP Sardegna APS, cioè, di uno dei soci diretti della contro interessata".*

19. Con il quinto motivo l'appellante argomenta come segue.

19.1. Con il quinto motivo aggiunto (che la sentenza considera il quarto) i ricorrenti hanno contestato la violazione dell'art. 75 del d.P.R. 445/2000 perché la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà sottoscritto *ex art. 21* del d.P.R. n. 445/2000 dalla rappresentante legale della controinteressata non sarebbe veritiera a cagione delle irregolarità riscontrate e sopra descritte. La sentenza respinge questa censura perché *"le dichiarazioni della controinteressata sono veritiere"*. Il capo della capo della sentenza viene contestato per l'erroneità dei presupposti.

20. Con il sesto motivo l'appellante argomenta come segue.

20.1. Con il sesto motivo aggiunto (che la sentenza considera il quinto) è stata contestata l'attribuzione dei punteggi.

20.2. Per l'Ambito G Rappresentatività, la sentenza ha dichiarato il motivo *"inammissibile per il mancato superamento della prova di resistenza [perché] anche a voler ritenere fondate le argomentazioni del ricorrente, questi otterrebbe 4 punti, così passando da 63,27 a 67,27 punti (sempre insufficienti al raggiungimento della soglia minima di 70) mentre la contro interessata otterrebbe comunque un punteggio utile al superamento della selezione (73,73 - 4 + 1,60 = 71,33)"*.

20.3. La sentenza avrebbe erroneamente dichiarato non superata la prova di resistenza in virtù del fatto che avrebbe tenuto conto soltanto del maggior punteggio chiesto per questo criterio, senza calcolare gli ulteriori punti che sono stati chiesti in aggiunta anche per gli altri ambiti.

20.4. Viene quindi riproposta la seguente censura: *"Nell'Ambito G punto G.01 in virtù di una regola matematica decisa dalla Commissione [Numero soci indiretti (s.i.):*

*Max. 4 punti (A=maggior n° soci indiretti): proporzione matematica (n°s.i.A) : 4 = (n°s.i.B) : x] veniva assegnato il punteggio massimo al candidato con il maggior numero di soci (pag. 7 allegato 15 - Criteri attuativi e allegato 16). E così CSS ha raggiunto il punteggio massimo di 4 punti, in quanto ha dichiarato molti più soci e volontari della ricorrente, per la precisione 489 soci indiretti e 69.177 volontari. Ebbene, sulla base dei nuovi conteggi risulta che il numero maggiore di soci indiretti è quello del CSV Sardegna Solidale ODV al quale, quindi, sulla base dei criteri di valutazione sopra detti dovrebbero essere assegnati i 4 punti anziché 1,60 (che al massimo meriterebbe CSS). Discorso analogo per quanto riguarda il carattere di Eterogeneità degli ETS. Al CSS, sulla falsa convinzione che avesse al suo interno quasi 500 soci, vengono assegnati 2 punti e alla ricorrente soltanto zero punti. Ebbene, anche in questo caso, sulla base delle rilevanze indicate nei punti precedenti, e rispetto ai criteri di valutazione assegnati all'ambito G (si veda sempre all. 15) l'attribuzione del punteggio a CSS risulta del tutto "sproporzionato". Sulla base delle reali rilevanze numeriche in ordine alla composizione del numero di soci indiretti, riteniamo che al CSV Sardegna Solidale ODV, con molti più soci operanti in diversi ambiti, dovrebbero essere assegnati 2 punti e zero alla controinteressata'.*

20.5. Per quanto riguarda l'Ambito B Sostenibilità ed Economicità è stata contestata l'evidente illogicità nel riconoscere meno punti (5 contro 8) nonostante Sardegna Solidale abbia gestito per oltre vent'anni l'intero universo dell'associazionismo volontario in Sardegna mentre CSS sia una realtà associativa con una storia di appena sei mesi di vita.

20.6. La sentenza respinge la censura innanzitutto perché "...impinge nel merito delle valutazioni discrezionali della Commissione e della Fondazione ONC, non sindacabili se non per manifesta illogicità o irragionevolezza nella specie insussistenti, essa è comunque infondata" (punto 45 pag. 16 della sentenza).

20.7. Anche questo capo della sentenza sarebbe da riformare perché non era stata messa in discussione la scelta in sé del criterio, ma le valutazioni fatte sui due progetti con riferimento al criterio in esame. Valutazioni passibili di contestazione se e nei limiti in cui contraddicono e/o non sono coerenti con il criterio scelto, come sarebbe avvenuto nel caso in esame.

20.8. La sentenza ha ritenuto la censura infondata affermando che: *“Dalla lettura dei sub-ambiti e dei criteri di valutazione emerge, infatti, come oggetto della valutazione non fosse (principalmente) il numero degli anni pregressi di attività ma, anche, altri elementi quali, ad esempio, la situazione economica e patrimoniale dell’Ente candidato, la congruità ed economicità della gestione offerta e i profili di sostenibilità delle risorse umane necessarie per l’attuazione del progetto”* (pag. 16 sentenza).

20.9. Su tutti i punti evidenziati dalla sentenza (situazione economica e patrimoniale, congruità ed economicità della gestione, risorse umane) la procedura ha messo a confronto i dati storici della appellante, testimoniati dagli ultimi 3 bilanci contabili e 3 bilanci sociali, con dei puri dati contabili preventivi della controinteressata che, quindi, non sarebbero supportati da alcun dato di realtà.

20.10. E, ancora, non può essere logicamente considerata più valida la *“economicità della gestione”* da parte di un ente che non ha alcuna esperienza di gestione di un CSV su base regionale rispetto a Sardegna Solidale che ha fatto questo lavoro per 20 anni.

20.11. È stato censurato anche il punteggio in relazione all’Ambito A servizi offerti e qualità perché l’allegato 2 presentato dal CSS avrebbe contravvenuto alle prescrizioni del bando. La sentenza respinge la censura perché *“generica e priva del benché minimo riscontro probatorio, non dimostrando lo sfioramento dei limiti che infatti viene affermato soltanto genericamente”* (punto 52 pag. 16 sentenza).

20.12. Il motivo non sarebbe generico e meritava di essere esaminato. Anche in questo caso, la censura viene riproposta: *“L’Allegato 2 presentato dal CSS ha contravvenuto alle prescrizioni del bando in quanto non è stato rispettato quanto previsto dalla Procedura di accreditamento che indicava in maniera precisa i box di testo da compilare con un esatto riferimento al numero di caratteri da utilizzare inclusi gli spazi. Il CSS invece nella sua proposta ha rimandato continuamente all’esame di allegati che non erano richiesti dalla procedura (allegato 16). E ciò nonostante ha ottenuto un punteggio maggiore del nostro (16,00 punti al CSS e 10,67 punti al CSV Sardegna Solidale ODV). Anche in questo caso non abbiamo formule matematiche per quantificare quanto ci*

*spetterebbe. Ma i principi di buona amministrazione, imparzialità e buona fede ci permettono anche in questo caso di affermare in capo al Tribunale il potere di correggere dei punteggi così palesemente illogici, quanto meno per assegnare alla ricorrente il medesimo punteggio di CSS. Non si vede infatti come abbia potuto la Commissione premiare il soggetto che ha “sforato” le regole di gara per descrivere il proprio progetto”.*

21. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

21. L'articolato atto di appello verte sulle seguenti questioni di fondo:

- a) il conflitto di interessi;
- b) i requisiti di partecipazione della controinteressata e le regole della procedura di accreditamento;
- c) l'attribuzione dei punteggi;
- d) l'asserita omessa pronuncia del primo Giudice su talune censure.

21.1. La sicura infondatezza dei motivi di appello, per le ragioni che si vanno di seguito a esporre, consente di prescindere dall'esame delle eccezioni di rito sollevate delle parti resistenti.

22. Quanto al primo punto (corrispondente al primo motivo di appello), la soluzione cui è giunto il TAR è corretta, pur con le precisazioni che seguono.

22.1. L'equivoco occasionato dalla sentenza poggia sul seguente passaggio motivazionale: (...) *“l'OTC ha svolto solo un'attività meramente istruttoria senza avere alcun potere decisionale sugli esiti della procedura in questione”*. Si tratta di una motivazione sicuramente non convincente che, però, non muta l'esito della vicenda controversa.

22.2. L'art. 6 *bis* della L. 241/90 che l'appellante assume violato, così dispone: *“1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.

22.3. Il fatto che l'attività di un soggetto che ha esercitato un potere nell'ambito di un procedimento non abbia avuto un ruolo decisionale non rileva nel senso inteso dal primo Giudice, tenuto conto che la disciplina del

conflitto d'interessi, prevede l'obbligo di astensione (com'è naturale) anche per atti della sequenza procedimentale precedenti alla decisione finale.

22.4. Il punto è che si deve rifuggire da orientamenti formalistici, riconoscendo il giusto valore a quelle situazioni sostanziali suscettibili in concreto di riflettersi negativamente sull'andamento del procedimento per fatti oggettivi, anche di sola potenziale compromissione dell'imparzialità, oppure tali da suscitare ragionevoli e non meramente strumentali dubbi sulla percepibilità effettiva dell'imparzialità di giudizio nei destinatari dell'attività amministrativa e nei terzi. Deve ritenersi sussistente una situazione di conflitto tale da inficiare l'esito del procedimento, quando un soggetto è portatore di interessi personali estranei alla sfera dell'amministrazione nella quale opera (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 novembre 2020, n. 6918).

22.5. Va peraltro ricordato che, con l'introduzione dell'art. 6 *bis* all'interno della legge sul procedimento amministrativo, da un lato, è stato ampliato lo spettro dei vizi che possono inficiare il provvedimento e, dall'altro, sono sorte criticità nell'individuazione della situazione di incompatibilità nel caso concreto, considerata l'ambiguità del concetto di "conflitto di interessi".

22.6. La Guida pratica OLAF (Commissione Europea - Ufficio Europeo per la lotta antifrode) richiama la definizione di corruzione elaborata dall'OCSE: *“Un conflitto di interessi implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici”*. L'OLAF richiama anche la posizione della UE, la quale, all'art. 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea (regolamento n. 966/2012), disponeva che: *“ ... esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1, è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario”* (dal 29 settembre 2024 è in vigore il regolamento n. 2509/2024).

22.7. Tali definizioni sono talmente generiche da ricomprendere, praticamente, qualsiasi rapporto umano che non sia puramente occasionale, ponendosi al di fuori della nostra tradizione giuridica che richiede una precisa individuazione dei casi di conflitto. A questa ultima, quindi, è opportuno riferirsi per meglio comprendere la natura del conflitto (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667).

22.8. Si deve prendere le mosse dalla stessa espressione lessicale, la quale evidenzia che il conflitto riguarda propriamente gli interessi, vale a dire la tensione verso un bene giuridico che soddisfi un bisogno. La nozione non si riferisce quindi a comportamenti, ma a stati della persona.

Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di questi comportamenti. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667).

22.9. L'art. 6 *bis* della L. n. 241 del 1990 prevede l'obbligo di astensione dell'organo amministrativo in conflitto di interessi "anche potenziale". Similmente, l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo modificato dalla L. n. 190 del 2012, prevede la verifica o la dichiarazione di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale. E ancora, l'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 prevede l'obbligo di astensione anche nel caso in cui sussistano "gravi ragioni di convenienza".

Il problema è quello di individuare esattamente la portata delle disposizioni e il significato esatto dell'aggettivo "potenziale", e dell'espressione "gravi ragioni di convenienza".

22.10. Occorre distinguere situazioni di conflitto di interessi da un lato conclamate, palesi e soprattutto tipizzate (quali ad esempio i rapporti di parentela o coniugio) che sono poi quelle individuate dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013; dall'altro non conosciuti o non conoscibili, e soprattutto non tipizzati (che si identificano con le "gravi ragioni di convenienza" di cui al

penultimo periodo del detto art. 7 e dell'art. 51 c.p.c.). Si tratta di situazioni da definire (non tipizzate ma) qualificate teleologicamente (Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667).

22.11. Tali situazioni non possono essere individuate con riferimento a un numero aperto, indeterminato e indefinito di rapporti e relazioni ma devono essere indagate alla luce dell'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 e dell'art. 51 c.p.c. La struttura logica delle due norme è, infatti, identica e complementare.

22.12. Le situazioni di potenziale conflitto sono, quindi, in primo luogo, quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato. Si devono inoltre aggiungere quelle situazioni le quali possano per sé favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei conflitti tipizzati.

22.13. Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono verso il conflitto e quelle favorevoli al conflitto, costituiscono la declinazione delle gravi ragioni di convenienza di cui agli artt. 7 e 51 citati in cui si risolvono, e anche del "potenziale conflitto" di cui agli articoli 6 bis e 53 citati.

22.14. In sostanza la qualificazione "potenziale" e le "gravi ragioni di convenienza" sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo *l'id quod plerumque accidit*, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate.

22.15. Tuttavia, proprio poiché l'aggettivo "potenziale" rende ambigua la qualificazione della situazione di conflitto di interessi che impone l'obbligo di astensione dell'organo che deve svolgere una determinata attività all'interno dell'ufficio pubblico, e l'espressione gravi ragioni di convenienza è ancora generica, è opportuno precisare che possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata

attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto (cfr. Consiglio di Stato atti norm., 5 marzo 2019, n. 667). Il conflitto può essere definito come quella condizione giuridica che si verifica quando lo svolgimento di una determinata attività sia affidato a un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse dell'Amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069).

22.16. Così impostata la questione si deve concludere che, nel caso che qui occupa il Collegio, non sussiste alcun conflitto di interessi poiché:

a) è del tutto illogico ipotizzare la rilevanza di un interesse privato conflittuale al quale sarebbe dovuta corrispondere un'astensione, in situazioni in cui non si possono introdurre interessi né tanto meno si può svolgere un'attività di ponderazione dei medesimi, perché tutto è stato predeterminato dal legislatore o dall'autovincolo dato dalla stessa amministrazione; in questo senso va inteso il contestato passaggio motivazionale della sentenza impugnata, di cui si è ampiamente riferito: l'OTC non ha avuto alcuna concreta influenza nel processo valutativo poiché non ha compiuto, in alcuna occasione, valutazioni discrezionali;

b) occorre poi osservare, *ad abundantiam*, che è corretto quanto affermato dalla Fondazione ONC a pagina 11 della memoria depositata il 16 dicembre 2024 laddove si legge che i collegamenti censurati dall'appellante sono così labili e indiretti da non poter dimostrare la sussistenza di un conflitto di interessi.

22.17. Viste le considerazioni sopra esposte, anche tutto l'argomentare dell'appellante sulla posizione (e sulle azioni) del signor -OMISSIS- è del tutto irrilevante ai fini di questo giudizio. I continui riferimenti alla perizia informatica dell'Ing. -OMISSIS-, lungi dal fornire un minimo principio di prova circa l'esistenza di un conflitto di interessi, costituiscono un evidente

tentativo di introdurre nel giudizio questioni del tutto eccentriche rispetto allo scrutinio di legittimità degli atti impugnati. Nel processo amministrativo, non diversamente da quello civile, la relazione redatta da un consulente tecnico di parte non è annoverabile né tra le prove precostituite, né tra le prove costituende, ma è equiparabile all'assistenza del difensore. E qui, si tratta di argomentazioni difensive che non sono condivisibili per le ragioni finora esposte.

23. Quanto al secondo punto (i requisiti di partecipazione della controinteressata e le regole della procedura di accreditamento) l'appellante ha articolato plurime censure radicalmente infondate.

23.1. È sufficiente osservare che:

a) le considerazioni esposte nella sentenza impugnata sono sicuramente corrette ed è quindi infondato il secondo motivo di appello; inoltre, che nel passaggio delle iscrizioni dai precedenti registri al RUNTS la rilevanza dei nuovi requisiti "*potrebbe essere sfuggita*" è una supposizione e non un argomento a sostegno di un motivo di ricorso;

a.1.) coglie nel segno la difesa della Fondazione ONC laddove (pagina 18 della memoria depositata il 16 dicembre 2024) afferma che il requisito di partecipazione prevedeva che i concorrenti non potessero avere tra i propri associati (o soci diretti) enti costituiti nelle forme del libro V del Codice civile e, in effetti, nessun associato (socio diretto) della controinteressata è costituito secondo tale forma;

a.2.) ugualmente condivisibili sono gli argomenti spesi dalla difesa del Centro Servizi Sardegna ODV (pagine 8 e 9 e 10 della memoria depositata il 12 dicembre 2024) che, correttamente, conclude nel senso che introdurre ulteriori limiti alla partecipazione si porrebbe in violazione del divieto di introdurre per via analogica ulteriori esclusioni oltre quelle espressamente previste;

b) il terzo motivo di appello è infondato per le medesime ragioni per cui è infondato il secondo; l'appellante pretende di applicare l'art. 35 del **Codice**

**del Terzo settore** non all'ente interessato (UISP Sardegna APS), bensì ai suoi soci;

c) anche il quarto motivo di appello è frutto di un approccio metodologico non condivisibile; si tratta di contestazioni che non investono la compagine sociale del concorrente bensì quella di un suo socio;

d) il quinto motivo di appello è infondato perché non sussiste alcuna dichiarazione non veritiera.

24. Quanto al terzo punto (l'attribuzione dei punteggi), corrispondente al sesto motivo di appello è sufficiente rammentare la giurisprudenza pacifica di questa Sezione secondo cui la valutazione effettuata dalla commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità (Consiglio di Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7931) evenienza che in questo caso non ricorre, tenuto conto, peraltro, anche della evidente genericità e inconsistenza dei rilievi contenuti nel ricorso in appello.

24.1. La giurisprudenza di questa Sezione è ormai consolidata nel senso di ritenere che:

a) la valutazione effettuata attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità;

b) il controllo del giudice è pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte; è vero che egli non può agire al posto dell'amministrazione ma può sicuramente censurare la scelta chiaramente inattendibile, frutto di un procedimento di applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa;

c) lo schema del ragionamento che il giudice è chiamato a svolgere sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

- c1) il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche;
- c2) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo;
- c3) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto;
- d) se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre aggiungere che l'accesso al fatto non può consentire la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate;
- e) scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa; se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato;

f) un conto, quindi, è l'accertamento del fatto storico (che precede ogni valutazione) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma; quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione;

g) in conclusione sul punto, il sindacato del giudice circa le valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo; dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può pertanto ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'*iter* logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 24 agosto 2023, n. 7931).

24.1. Il Giudice di prime cure risulta aver fatto buon governo di tali principi posto che nelle valutazioni effettuate non è dato rinvenire alcuna illogicità o errori di fatto.

25. Quanto al quarto punto (l'asserita omessa pronuncia) è sufficiente ricordare che nel processo amministrativo l'omessa pronuncia, da parte del giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno

contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza.

25.1. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821).

25.2. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, non si ha omissione di pronuncia ma, al più, un rigetto implicito quando nel provvedimento viene accolta una tesi decisoria incompatibile con la domanda (o con l'eccezione) non oggetto di espressa pronuncia (tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 31 gennaio 2025, n. 2387, Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 16 luglio 2020, n. 15193).

26. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), 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. 654/2023.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Alberto Urso, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

Diana Caminiti, Consigliere

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

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandro Maggio**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.