

Pubblicato il 19/01/2026

N. 00124/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02792/2025 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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2792 del 2025, proposto da Cooperativa Sociale “Insieme” a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosario Calanni Fraccono, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Pia Di Primo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dei seguenti atti:

- 1) il provvedimento del Comune di Catania - Direzione Famiglia e Politiche Sociali, prot. n. 558518/2025 del 9.12.2025, comunicato a mezzo PEC in pari data, con cui è stata disposta la sua esclusione dall'Elenco Comunale degli Enti del Terzo Settore accreditati per l'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici;

- 2) la nota di riscontro del Comune di Catania - Direzione Famiglia e Politiche Sociali, in riferimento alla PEC prot. n. 561201 del 10.12.2025, con cui è stata rigettata l'istanza in autotutela presentata dalla odierna ricorrente;
- 3) ove occorra, l'avviso pubblico del Comune di Catania, pubblicato in data 31.10.2025 e con riapertura dei termini pubblicata in data 19.11.2025, per la "*Selezione Enti del Terzo Settore (ETS) per la stipula di patti di accreditamento finalizzati all'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici e costituzione Elenco Comunale degli Enti/Cooperative Sociali/Associazioni accreditati*", nella parte in cui, all'art. 6, prevede un termine perentorio di presentazione delle domande (ore 12:00 dell'1.12.2025), nonché, all'art. 4, limita la possibilità di nuovi accreditamenti a ristrette finestre temporali, e, all'articolo 1, lett. A., richiede, come requisito di ordine generale per la partecipazione, "*Non avere contenziosi in corso, né di averne avuti, con l'Amministrazione Comunale*";
- 4) ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Francesco Fichera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. In data 31.10.2025 il Comune di Catania ha pubblicato un avviso pubblico per la "*Selezione Enti del Terzo Settore (ETS) per la stipula di patti di accreditamento finalizzati all'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici e costituzione Elenco Comunale degli Enti/Cooperative Sociali/Associazioni accreditati*".

Il termine per la presentazione delle domande, fissato dall'art. 6 dell'avviso per le ore 12:00 del 17.11.2025, è stato differito dall'Amministrazione

comunale, a causa di taluni disservizi al sito istituzionale dell'Ente, alle ore 12:00 dell'1.12.2025.

La Cooperativa sociale “Insieme” a r.l., odierna ricorrente, con istanze dell'1.12.2025, inoltrate a mezzo pec in data 3.12.2025, ha chiesto di partecipare alla procedura per le due Comunità Alloggio realizzate dalla stessa nel Comune etneo, rispettivamente in Via Tripolitania, n. 38 e in Viale A. Doria, n. 65.

Con provvedimento prot. n. 558518/2025 del 9.12.2025 il Comune di Catania ha comunicato alla Cooperativa che le relative istanze non fossero state oggetto di valutazione in quanto pervenute “*oltre il termine perentorio di cui all'art. 6 dell'Avviso, come prorogato con comunicazione pubblicata sul sito dell'Ente in data 19/11/2025*”.

Con nota prot. n. 561201 del 10.12.2025 la Cooperativa ha chiesto la revoca in autotutela del provvedimento di esclusione, rilevando che la suddetta clausola della *lex specialis* fosse in contrasto con la natura e la finalità dello strumento dell'accreditamento di cui all'art. 55 del **Codice del Terzo Settore**.

Il Comune di Catania ha rigettato la predetta istanza, evidenziando, in particolare, che l'art. 55 del **Codice del Terzo Settore** non imponga che l'accreditamento sia del tipo “aperto”, come si desumerebbe anche dalle linee guida all'uopo adottate con l'articolo unico del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31.03.2021.

2. Con ricorso notificato in data 22.12.2025 e depositato il giorno successivo la Cooperativa “Insieme” a r.l. ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dei relativi effetti, i seguenti atti: 1) il provvedimento del Comune di Catania - Direzione Famiglia e Politiche Sociali, prot. n. 558518/2025 del 9.12.2025, comunicato a mezzo PEC in pari data, con cui è stata disposta la sua esclusione dall'Elenco Comunale degli Enti del Terzo Settore accreditati per l'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici; 2) la nota di riscontro del Comune di Catania - Direzione Famiglia e Politiche Sociali, in riferimento alla PEC

prot. n. 561201 del 10.12.2025, con cui è stata rigettata l'istanza in autotutela presentata dalla odierna ricorrente; 3) ove occorra, l'avviso pubblico del Comune di Catania, pubblicato in data 31.10.2025 e con riapertura dei termini pubblicata in data 19.11.2025, per la “*Selezione Enti del Terzo Settore (ETS) per la stipula di patti di accreditamento finalizzati all'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici e costituzione Elenco Comunale degli Enti/Cooperative Sociali/Associazioni accreditati*”, nella parte in cui, all'art. 6, prevede un termine perentorio di presentazione delle domande (ore 12:00 dell'1.12.2025), nonché, all'art. 4, limita la possibilità di nuovi accreditamenti a ristrette finestre temporali, e, all'articolo 1, lett. A., richiede, come requisito di ordine generale per la partecipazione, "Non avere contenziosi in corso, né di averne avuti, con l'Amministrazione Comunale"; 4) ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Il ricorso è stato proposto per i seguenti motivi di diritto: 1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 55 del D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore); eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà, svilimento e violazione dei principi di massima partecipazione e di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.); violazione dell'articolo 32 della Costituzione; illegittimità derivata del provvedimento di esclusione;* 2) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 della L.R. n. 22/1986; eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifesta;* 3) *In via subordinata: illegittimità della clausola prevista dall'articolo 1 lett. a) dell'Avviso pubblico; violazione degli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione; eccesso di potere per sproporzione e svilimento.*

2.1. Con il primo motivo di ricorso la parte ricorrente lamenta l'illegittimità della clausola prevista dall'art. 6 dell'avviso pubblico, in quanto, in coerenza con quanto previsto dall'art. 55, comma 4, del D.lgs. 117/2017, le procedure di accreditamento non selettive, alla quale sarebbe da ascriversi la procedura per cui è causa, non consentirebbero l'apposizione di termini perentori.

2.2. Con la seconda dogliananza viene rilevato che la Cooperativa risulti già regolarmente iscritta all'albo regionale delle istituzioni socio-assistenziali pubbliche e private previsto dall'art. 26 della L.R. n. 22/1986, e, pertanto,

sarebbe stata già ritenuta idonea dalla Regione Siciliana a svolgere l'attività di comunità alloggio.

La procedura di accreditamento del Comune di Catania, pertanto, avrebbe natura meramente *ricognitiva*, non potendosi duplicare una verifica dei requisiti già compiuta dall'Ente regionale sovraordinato.

L'Avviso pubblico contestato, inoltre, non prevedendo alcun contingentamento numerico confermerebbe che non vi fosse alcuna ragione selettiva tale da giustificare la fissazione di un termine perentorio.

2.3. Con la terza e ultima censura, proposta in via subordinata, viene dedotta l'illegittimità dell'art. 1, lett. A), dell'avviso pubblico, nella parte in cui richiede come requisito di ordine generale il "*Non avere contenziosi in corso, né di averne avuti, con l'Amministrazione Comunale*".

Viene evidenziato, in particolare, che tale clausola si ponga in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto penalizzerebbe chi abbia azionato il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, ponendo sullo stesso piano situazioni eterogenee.

L'affidabilità di un operatore, continua la parte, non potrebbe essere negata a priori per il solo fatto di aver instaurato un contraddittorio con l'Amministrazione.

La clausola, in ultimo, sarebbe viziata da eccesso di potere per svilimento, in quanto dissuaderebbe gli operatori economici dall'intraprendere azioni legali contro il Comune, alterando la parità delle parti nel rapporto amministrativo.

3. Il Comune di Catania, Amministrazione intimata, si è costituito in giudizio per resistere al ricorso in data 7.01.2026 e, con successiva memoria versata in atti in pari data, ha controdedotto rispetto alle doglianze sollevate dalla parte ricorrente, rilevando, in particolare: i) quanto ai primi due motivi di ricorso, che nessuna norma imponga alle amministrazioni un sistema di accreditamento aperto e che non sussista il divieto di prevedere dei termini perentori per la presentazione delle relative domande; ii) in ordine al terzo

motivo, che la censura sarebbe da intendersi “assorbita” dalla mancata presentazione nei termini dell’istanza di accreditamento.

4. Con memoria del 10.01.2026 la parte ricorrente ha replicato alle controdeduzioni dell’Amministrazione resistente, insistendo per l’accoglimento del proprio ricorso e della relativa domanda cautelare.

5. Alla camera di consiglio del 14.01.2026, presenti i difensori delle parti come da verbale, la parte ricorrente ha precisato di non avere ad oggi contenziosi in atto con il Comune di Catania. Il Presidente ha dato avviso della possibile definizione della causa con sentenza in forma semplificata alle parti, che nulla hanno osservato, come da verbale. La causa, quindi, è stata posta in decisione.

6. Il ricorso deve essere rigettato per quanto di seguito esposto e considerato.

7. Il primo motivo non può essere favorevolmente apprezzato dal Collegio.

7.1. L’art. 55 del D.lgs. 117/2017 (**Codice del Terzo Settore**) stabilisce, al comma 1, che “*In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell’amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all’articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona*”.

Il ricorso alla forma del c.d. “accreditamento” ai fini dell’individuazione degli enti del Terzo settore per svolgere la c.d. co-progettazione, secondo quanto disposto dal successivo comma 4, presuppone il “*...rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione precedente, degli obiettivi generali e specifici dell’intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l’individuazione degli enti partner*”.

L'accreditamento, pertanto, rappresenta una delle forme tramite cui le amministrazioni pubbliche realizzano la co-progettazione, la quale, come disposto dal comma 3, “...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”.

Con Decreto n. 72/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono state adottate le “*Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017*”, finalizzate a supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli istituti previsti dal Titolo VII del D.lgs. n. 117/2017, tra cui, quindi, l'accreditamento di cui all'art. 55, comma 4.

Tali Linee guida evidenziano, in prima battuta, le differenze ontologiche tra lo spirito e la *ratio* del **Codice del Terzo settore** e la matrice concorrenziale del Codice dei contratti pubblici (oggi D.lgs. 36/2023). Mentre quest'ultimo “...muove dal generale presupposto che i soggetti privati debbano concorrere, fra loro, per acquisire la qualità di controparte contrattuale della P.A. ai fini della conclusione di un contratto pubblico per l'affidamento o la concessione di un servizio. Al contrario, il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguiti dagli ETS [Enti del Terzo settore] siano fra loro omogenee (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla P.A. (attività di interesse generale): ne discende, quindi, la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS”.

L'art. 6 del D.lgs. 36/2023, coerentemente, prevede che “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”.

Le Linee guida precisano, quindi, che l'amministrazione pubblica è posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, «...lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS».

Viene altresì chiarito che, nell'attuare la disciplina prevista dall'art. 55 del **Codice del Terzo settore**, gli enti pubblici dispongano di autonomia organizzativa e regolamentare, purché l'utilizzo degli strumenti previsti dalla stessa norma (così come dai successivi articoli 56 e 57) assicuri l'attuazione dei seguenti principi: di sussidiarietà; di cooperazione; di efficacia, efficienza ed economicità; di omogeneità; di copertura finanziaria e patrimoniale; di responsabilità ed unicità dell'amministrazione; della legge 7 agosto 1990, n. 241, per quanto attiene allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse, di cui all'art. 6-bis della predetta legge; infine, del rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Le Linee guida precisano, quanto al c.d. “accreditamento” di cui al comma 4 dell'art. 55 – a cui ha ritenuto di far ricorso il Comune di Catania nell'ambito della vicenda controversa –, che esso possa essere “*...ricondotto al regime autorizzatorio, ovverosia a quella peculiare forma di abilitazione – da parte delle competenti amministrazioni – mediante la quale un soggetto, persona fisica o giuridica, al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio*”.

Il D.M. specifica, inoltre, che “*Ferma restando l'evidenza pubblica, finalizzata a verificare il possesso dei requisiti dei soggetti richiedenti, richiesti per lo svolgimento delle attività di interesse generale, indicate nel relativo avviso, la competente Amministrazione procedente si limita ad un mero riscontro fra quanto richiesto dalla disciplina generale e di settore al soggetto da autorizzare e quanto posseduto da quest'ultimo. Tale modalità di relazione pubblico-privato non attiva una selezione competitiva, né prevede valutazioni discrezionali di merito da parte dell'Amministrazione procedente*”.

Ribadendosi che “*...la disposizione contenuta nel quarto comma non ha disciplinato in modo preciso la procedura con la quale attivare partenariati mediante accreditamento*”, le Linee guida citano quanto riportato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, in occasione dell'attività consultiva sullo schema di **Codice del**

Terzo settore mediante il parere n. 1405/2017 del 14.06.2017, con il quale il Giudice amministrativo di secondo grado ha osservato che “*(...) il comma 4 dell'articolo in esame, pur essendo mosso dalla condivisibile finalità di garantire la scelta imparziale e trasparente degli enti partner nell'attività di co-progettazione, reca solo principi di carattere generale che andrebbero meglio specificati nella legge non essendo all'uopo sufficiente il richiamo operato dal comma 1 al rispetto della legge n. 241 del 1990. In alternativa si potrebbe espressamente prevedere che, nel rispetto delle norme contenute all'articolo 55, spetti a ciascuna amministrazione adottare bandi che specifichino meglio le regole per la selezione degli enti partner*”.

Al fine di “riempire”, pertanto, gli spazi vuoti lasciati dalla disposizione di rango primario, il D.M. prevede, al riguardo, che gli avvisi finalizzati all’attivazione di rapporti di collaborazione con gli ETS mediante co-progettazione nella peculiare modalità dell’accreditamento, “*...potrebbero regolare i seguenti ulteriori aspetti: - requisiti richiesti agli ETS, specificatamente inerenti alla procedura di accreditamento; - eventuale durata del rapporto di accreditamento e/o della convenzione/patto di accreditamento; - condizioni economiche per l’attivazione del rapporto di accreditamento; - regolamentazione delle modalità di scelta degli ETS accreditati per l’attivazione del partenariato; - sistema di controllo, vigilanza e monitoraggio, nonché relativo regime sanzionatorio; regolamentazione delle ipotesi di recesso, di risoluzione e di continuità delle attività e dei servizi?*”.

Le Linee guida puntualizzano, altresì, che «*La scelta fra gli ETS accreditati è un aspetto molto rilevante, non solo in ordine alla peculiare natura giuridica dell’istituto, ma anche in ragione delle conseguenze pratiche. In termini generali, le amministrazioni procedenti, dopo la selezione degli ETS da accreditare, istituiscono un “Elenco” o “Albo” da cui attingere; il rispetto dei principi della legge n. 241/1990 comporta, in primo luogo, che tale Elenco/Albo dovrebbe essere di tipo “aperto”, in modo da garantire agli ETS, che decidano di iscriversi ad esso, avendone i requisiti, di poter avere le medesime opportunità degli altri ETS accreditati. (...). In ogni caso, quale che sia la concreta modalità di scelta degli ETS accreditati, a parità di condizioni fra ETS, deve essere loro garantita la parità di trattamento, intendendosi la possibilità di ricevere le stesse opportunità di attivazione del*

partenariato, in modo da non frustrare la relativa originaria partecipazione al procedimento ad evidenza pubblica per l'istituzione dell'Elenco/Albo».

In sintesi, dal quadro normativo sopra riportato può quindi desumersi che:

- (i) l'accreditamento, quale forma tramite cui realizzare la c.d. co-progettazione, costituisce una modalità di scelta degli ETS che rientra nel modulo procedimentale autorizzatorio, rispetto a cui le amministrazioni pubbliche dispongono di un'ampia autonomia organizzativa e regolamentare;
- (ii) la scelta degli enti da accreditare presuppone una “selezione”, la quale viene proceduralizzata dalle amministrazioni pubbliche nel rispetto dei principi della L. 241/1990 e in modo tale da garantire la parità di trattamento, assicurando le stesse opportunità ai soggetti interessati e non frustrandone la partecipazione al procedimento;
- (iii) l'elenco o l'albo a cui, previa selezione, sono iscritti gli ETS, “dovrebbe” avere carattere “aperto”, in modo da garantire a tutti gli ETS interessati, in presenza dei relativi requisiti, di avere le medesime opportunità degli ETS già accreditati.

7.2. Ciò premesso a fini di inquadramento sistematico, nella fattispecie oggetto del presente scrutinio l'avviso pubblicato dal Comune di Catania per la “*Selezione Enti del Terzo Settore (ETS) per la stipula di patti di accreditamento finalizzati all'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici e costituzione Elenco Comunale degli Enti/Cooperative Sociali/Associazioni accreditati?*

 è stato adottato, come si legge nel suo preambolo, per “*...avviare un'istruttoria pubblica al fine di individuare soggetti del Terzo Settore con i quali procedere alla stipula di un patto di accreditamento per la realizzazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici?*

La selezione è stata quindi condotta dal Comune etneo:

- mediante l'individuazione di specifici requisiti di ordine generale e di idoneità professionale, previsti all'art. 1, lett. A. e B. dell'avviso;
- specificando gli obblighi contrattuali in capo agli ETS partecipanti (art. 2);

- prevedendo un termine per la presentazione della domanda (art. 6), originariamente fissato per le ore 12:00 del 17.11.2025 e prorogato, come da comunicazione del 19.11.2025, alle ore 12:00 dell'1.12.2025;
- stabilendo che l'accreditamento “*...ha validità per i prossimi tre anni 2026 - 2027 - 2028. Nel mese di ottobre del 2026 e nel mese di ottobre del 2027 verranno riaperti i termini per nuovi accreditamenti?*” (art. 4).

Ebbene, ad avviso del Collegio, l'individuazione di un termine perentorio per la presentazione delle relative domande di partecipazione relativamente all'anno 2026 da parte dell'Amministrazione comunale costituisce una legittima espressione dell'autonomia amministrativa dell'ente procedente nella regolamentazione della procedura e, in quanto non vietata espressamente né dall'art. 55 del D.lgs. 117/2017 né dalle correlate Linee guida adottate con il D.M. 72/2021, non trasforma la scelta degli ETS da accreditare mediante accreditamento in una procedura competitiva concorrenziale di natura “chiusa” arrecante un pregiudizio ai soggetti interessati a parteciparvi.

Tutti i procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli di natura autorizzatoria, ai quali è da ascriversi la procedura *de qua*, sono invero suscettibili di essere regolamentati dagli enti pubblici - che dispongono al riguardo di discrezionalità organizzativa e regolamentare - mediante la predisposizione di più “fasi”; la segmentazione di una procedura mediante l'articolazione in più fasi, ove non frustri irragionevolmente e, quindi, *contra legem*, gli interessi legittimi dei soggetti incisi dall'esercizio del potere pubblico, è funzionale ad assicurare un'azione amministrativa volta a perseguire il rispetto del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nelle sue espressioni dell'efficienza e dell'economicità connaturanti l'*agere* pubblico.

Mediante l'individuazione di un termine perentorio per la presentazione delle domande, rispettivamente, per il 2026, il 2027 e il 2028, il Comune di Catania non ha posto un blocco all'ingresso dell'accreditamento, ma ha assicurato, mediante una proceduralizzazione temporale finalizzata a garantire

un'ordinata fase di controllo dei requisiti – prodromica alla stipula del patto di accreditamento per la realizzazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici nel territorio comunale anno per anno –, che gli operatori interessati fossero posti in condizione di partecipare alla procedura selettiva godendo di un congruo arco temporale per presentare la loro domanda relativamente a ogni anno del triennio individuato nell'avviso.

L'Ente comunale, peraltro, ha dimostrato - in concreto - di non voler frustare le esigenze di massima partecipazione al procedimento, disponendo, prontamente, la proroga dell'originario termine di presentazione delle domande di partecipazione relativamente all'anno 2026 a seguito di taluni disservizi di natura tecnica correlati all'accesso al proprio sito istituzionale da parte degli utenti nell'arco temporale relativo alla scadenza originariamente prevista.

Lungi, quindi, dal voler arrecare un effettivo pregiudizio agli operatori, tradendo così la *ratio* sottesa alla disciplina di cui all'art. 55 del **Codice del Terzo settore**, l'Amministrazione procedente ha approntato una procedura che risponde ad esigenze di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e non ha individuato un intervallo temporale particolarmente lungo tra la prima “finestra” di presentazione delle domande, relativa al 2026, e quella prevista per l'anno successivo, distanziate fra di esse di circa dieci mesi, come previsto dall'art. 4 dell'avviso.

Tale “ordinata” distribuzione delle finestre temporali di accesso all'accreditamento, quale determinazione che è espressione di discrezionalità tecnica, non può ritenersi affetta da palesa irragionevolezza o illogicità e non dà luogo a una trasformazione della procedura da “aperta” a “chiusa”, in quanto non restringe la possibilità di scelta a un elenco “fisso” di operatori e non lede il loro interesse ad accedere all'accreditamento.

La previsione di finestre di ingresso con periodicità pari o inferiore all'anno, fermo restando la durata dell'accreditamento per il triennio previsto dall'avviso, come già rilevato da questa Sezione con sentenza n. 311 del

31.01.2023, rappresenta, quindi, “...un adeguato contemperamento tra l’interesse pubblico a evitare controlli troppo ravvicinati sul possesso dei requisiti da parte degli operatori e quello all’apertura al mercato al fine di garantire il libero dispiegarsi della concorrenza”.

La mancata valutazione delle istanze presentate dalla Cooperativa ricorrente in quanto pervenute oltre il termine perentorio previsto dall’art. 6 dell’avviso pubblico, come prorogato con comunicazione pubblicata sul sito del Comune di Catania in data 19.11.2025, è conseguentemente da ritenersi legittima, atteso che rientra nella discrezionalità dell’Amministrazione locale – chiamata a gestire il procedimento “...nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento” (art. 55, comma 4, D.lgs. 117/2017), così come “...nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241” (art. 55, comma 1, D.lgs. 117/2017) – articolare la procedura disponendo che le domande degli ETS possano essere presentate entro termini perentori differenziati in considerazione delle finestre temporali previste lungo la durata triennale del periodo di accreditamento.

8. Il secondo motivo di ricorso è parimenti infondato.

8.1. L’art. 26 della L.R. 22/1986 stabilisce, al comma 1, che “È istituito presso l’Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro l’albo regionale delle istituzioni assistenziali, diviso in sezioni secondo la natura dell’attività svolta”. Il comma 2 prevede che “Possono essere iscritte all’albo le istituzioni che svolgono attività socio-assistenziali che dispongono di strutture, di attrezzature e di personale idonei al tipo di attività svolta, in conformità agli standard determinati con le modalità di cui all’art. 19”.

L’iscrizione all’albo regionale delle istituzioni assistenziali, tuttavia, non esclude che “tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”, tra cui i Comuni, assicurino il coinvolgimento di tali istituzioni, “nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi”, attraverso “forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento”, come espressamente previsto dalla già citata disposizione di cui al comma 1 dell’art. 55 del D.lgs. 117/2017.

La disposizione regionale e quella nazionale, pertanto, disciplinano fasi amministrative e poteri pubblici differenti che non si sovrappongono gli uni con gli altri.

Mentre, invero, l'art. 26 della L.R. 22/1986 regolamenta, a monte, l'albo regionale delle istituzioni assistenziali, l'art. 55 del D.lgs. 117/2017 disciplina le procedure di programmazione, co-progettazione e accreditamento cui le amministrazioni pubbliche, ivi compresi quelle locali, possano ricorrere per programmare talune tipologie di interventi e di servizi nel proprio territorio.

Nell'esercizio dei propri poteri pubblici scaturenti dall'applicazione della suddetta norma nazionale, come già evidenziato dal Collegio, tale enti dispongono di ampia autonomia organizzativa e regolamentare, individuando, discrezionalmente, in applicazione anche di quanto previsto dal D.M. 72/2021, i "requisiti" di natura generale e professionale ritenuti necessari per svolgere una determinata tipologia di servizio, anche prevedendo all'uopo eventuali cause di esclusione, da calibrarsi alla luce dell'oggetto e delle finalità – peculiari – del procedimento di selezione degli operatori, tenuto conto, anche, del contesto territoriale in cui dovrà essere svolto il servizio medesimo.

Non vi è ragione di ritenere, pertanto, che l'iscrizione all'albo regionale rendano il procedimento di accreditamento predisposto dall'ente comunale "meramente cognitivo", come dedotto dalla parte ricorrente, non potendosi affermare che i requisiti di ordine strutturale, organizzativo e funzionale richiesti a livello locale siano i medesimi, indefettibilmente, rispetto a quelli richiesti ai fini dell'iscrizione all'albo regionale.

L'avviso pubblico relativo alla procedura per cui è causa, nell'individuare i requisiti di ordine professionale (art. 1, B.), stabilisce infatti che gli operatori interessati dispongano del «*Decreto iscrizione all'Albo Regionale Siciliana ai sensi dell'art. 26 della L. R. 22/86 Sezione "Inabili" - Tipologia "Disabili Psichici" o ad altro registro regionale analogo, se l'Ente ha sede in altra Regione*», a cui si aggiungono ulteriori requisiti sia idoneità professionale che di ordine generale.

L'iscrizione al suddetto albo, conseguentemente, può costituire, ragionevolmente, solo uno dei requisiti a cui subordinare l'accreditamento per l'erogazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per disabili psichici presenti nel territorio, rientrando nella discrezionalità dell'Ente procedente richiedere ulteriori "requisiti" ritenuti necessari per svolgere tale servizio, senza che ciò determini, *ipso facto*, la trasformazione della procedura in un procedimento a carattere "chiuso", tale da ledere l'interesse alla partecipazione da parte degli ETS potenzialmente accreditabili.

9. Quanto al terzo e ultimo motivo di ricorso, si osserva quanto segue.

9.1. Deve preliminarmente appurarsi se il requisito di partecipazione contestato dalla parte ricorrente con la terza censura rientri nel perimetro delle clausole immediatamente escludenti e se rispetto ad essa la stessa Cooperativa ricorrente disponga della condizione dell'azione dell'interesse a ricorrere, che, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., (applicabile nel processo amministrativo per il tramite del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a.), è la condizione richiesta per poter proporre una domanda o per poter contraddirsi alla stessa ed implica la necessità che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità e, cioè, un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso. Corollari dell'interesse ad agire sono: i) la personalità, nel senso che l'utilità deve essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; ii) l'attualità nel senso che l'interesse deve esistere al momento del ricorso per cui non è sufficiente la mera eventualità della lesione; iii) la concretezza, nel senso che il pregiudizio deve essersi effettivamente verificato (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2025, n. 7325).

Giova premettere, a tal riguardo, che, per consolidata giurisprudenza condivisa dalla Sezione (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 6 ottobre 2025, n. 2853) sviluppatisi specificatamente in materia di appalti e analogicamente applicabile, *a fortiori*, alle procedure di accreditamento ai fini della trattazione della presente dogianza, costituiscono clausole "immediatamente escludenti", tali da imporre l'immediata impugnazione della *lex specialis*, quelle clausole

suscettibili di precludere *ab initio* la partecipazione alla procedura, o perché fissano requisiti eccessivamente stringenti o sproporzionati, o perché impongono oneri inesigibili, o perché rendono di fatto impossibile la formulazione di un'offerta o, come nel caso di specie, di una domanda di accreditamento; sono, invece, semplicemente "penalizzanti" - e vanno impugnate successivamente - quelle clausole che risultano lesive della *par condicio* ovvero tali da avvantaggiare alcuni concorrenti (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 5 giugno 2024, n. 5050; Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1146).

Più specificatamente, rientrano nel *genus* delle c.d. clausole immediatamente escludenti:

- (i) le clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura;
- (ii) le regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile;
- (iii) le disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla procedura, ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione della domanda di partecipazione;
- (iv) le condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente;
- (v) le clausole impositive di obblighi *contra ius*;
- (vi) i bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione della domanda, ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate;
- (vii) atti della procedura del tutto mancanti della prescritta indicazione dei costi della sicurezza non soggetti a ribasso (fattispecie, questa, tipica della materia degli appalti e non "mutuabile", per analogia, nella materia *de qua*).

Deve altresì rammentarsi, a fini di inquadramento sistematico, che la presentazione della domanda di partecipazione a una procedura selettiva costituisce un atto necessario ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione delle clausole del bando o dell'avviso ritenute lesive in via diretta, in quanto volta all'evidenziazione dell'interesse concreto ed attuale a ricorrere di un soggetto che altrimenti rimarrebbe indifferenziato portatore di un interesse non qualificato e non giuridicamente rilevante alla legalità/correctezza dell'azione amministrativa.

Tale regola generale subisce una deroga nell'ipotesi, tra le altre, dell'impugnazione di una clausola immediatamente espulsiva o escludente, rientrante, quindi, nel perimetro sopra riportato.

9.2. Ciò posto, nella fattispecie in esame la parte ricorrente ha impugnato la clausola riportata all'art. 1, lett. A., terzo alinea, dell'avviso pubblico triennale del Comune di Catania, secondo cui costituisce requisito di ordine generale “*Non avere contenziosi in corso, né di averne avuti, con l'Amministrazione Comunale*”.

L'impugnazione di tale clausola, la quale potrebbe astrattamente risultare suscettibile di assumere i connotati di clausola immediatamente escludente ove si appurasse, nel merito, che la stessa ponga in capo ai partecipanti oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura per cui è causa, è avvenuta entro il termine decadenziale previsto dall'art. 29 c.p.a. ed è stata accompagnata dalla presentazione della domanda di partecipazione inviata dalla ricorrente limitatamente alla prima finestra temporale (1.12.2025) prevista dall'avviso ai fini dell'accreditamento.

L'esclusione dalla procedura di accreditamento rispetto all'anno 2026, disposta dal Comune di Catania per tardività della presentazione delle due domande istanze inoltrate dalla Cooperativa, rende tuttavia inammissibile, per carenza di interesse, rispetto a tale “sub-fase” della procedura selettiva (ossia quella concernente il 2026), la censura prospettata mediante il terzo motivo di ricorso da chi ricorre in giudizio.

Anche ove questo Tribunale, invero, ritenesse che il requisito in contestazione sia stato illegittimamente previsto dal Comune, la Cooperativa ricorrente sarebbe comunque esclusa dalla procedura di accreditamento per il 2026, attesa la tardività delle due istanze presentate dalla stessa, che funge da ragione ostativa alla valutazione, nel merito, della domanda di accreditamento, rendendo privo di concretezza il pregiudizio eventualmente arrecato alla predetta Cooperativa per effetto di tale clausola.

9.3. Ciò nonostante, non può trascurarsi - come già osservato dal Collegio - che il predetto avviso abbia valenza triennale e che, sulla scorta dei requisiti ivi previsti, gli enti del Terzo settore interessati possano presentare la loro domanda di accreditamento anche nelle due ulteriori finestre temporali richiamate dall'art. 4, il quale stabilisce che “*Nel mese di ottobre del 2026 e nel mese di ottobre del 2027 verranno riaperti i termini per nuovi accreditamenti*”.

La facoltà, in capo alla ricorrente, di ripresentare le proprie istanze nel 2026 e nel 2027, pertanto, legittima in astratto la ricorrente ad ottenere da questo Tribunale uno scrutinio nel merito della propria censura, ai fini della futura riproposizione della propria domanda di accreditamento secondo le tempistiche previste dall'avviso.

La Cooperativa ricorrente, tuttavia, non dà prova – nel presente giudizio – che il predetto requisito di partecipazione risulti, in concreto, lesivo del proprio interesse alla partecipazione alla selezione per quanto concerne le finestre temporali programmate per ottobre 2026 e ottobre 2027. Non producendo alcuna allegazione dalla quale possa desumersi la presenza di contenziosi in atto, o definiti, con il Comune di Catania, la parte ricorrente non “qualifica” la propria lesione, la quale rimane, allo stato, potenziale ed astratta, non superandosi il vaglio di attualità ed effettività che rappresentano gli imprescindibili caratteri che sostanziano l'interesse a ricorrere quale condizione dell'azione nel sistema processuale di giustizia amministrativa.

Come si evince, piuttosto, dall'istanza di accreditamento versata in atti dalla stessa ricorrente il 23.12.2025, quest'ultima ha dichiarato, in conformità a

quanto richiesto dall'avviso pubblico, di essere in regola con il predetto requisito, ossia di non avere contenziosi in corso, né di averne avuti, con l'Amministrazione comunale.

In assenza di un contenzioso in atto con il Comune di Catania, così come confermato dalla ricorrente in sede di camera di consiglio, la quale ha escluso la pendenza di un contenzioso anche in data successiva alla data di presentazione delle proprie istanze di accreditamento per il 2026, non può ritenersi che, rispetto a chi ricorre in giudizio, la clausola che si impugna risulti concretamente impeditiva della partecipazione alla procedura, avuto riguardo alle due ulteriori finestre temporali all'uopo previste per la presentazione della domanda di accreditamento.

Nel giudizio amministrativo non è consentito, ad eccezione di ipotesi specifiche, adire il Giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico e argomentato beneficio in favore di chi propone l'azione giudiziaria; l'interesse a ricorrere, infatti, corrisponde ad una precisa utilità o posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita, contraddistinto, oltreché dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, anche dal vantaggio ottenibile dal ricorrente.

Sussiste, quindi, interesse al ricorso se la posizione azionata dalla parte ricorrente la collochi in una situazione differente dall'aspirazione alla mera ed astratta legittimità dell'azione amministrativa genericamente riferibile a tutti i consociati, dovendosi appurare se sussista una lesione immediata – e non meramente eventuale – della sua posizione giuridica e se sia individuabile un'utilità della quale essa fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento di chi viene dedotta l'illegittimità.

Ne consegue, pertanto, che, in ordine a tale censura il ricorso è inammissibile per difetto dell'interesse a ricorrere.

10. Il ricorso, in definitiva, in quanto le censure sono in parte infondate e in parte inammissibili, deve essere rigettato.

11. Le spese processuali seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese nei confronti dell'Amministrazione resistente, che liquida in complessivi € 1.500,00 (miljecinquecento/00), oltre oneri accessori così come per legge.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Valeria Ventura, Primo Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Fichera

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO