



**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 Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 907 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione Centro di servizio per il volontariato “CSV Sardegna Solidale ODV”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Sannio, Luca Palange, Davide Cester e Marco Pisano, 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 dagli avvocati Marcello Clarich, Andrea Pubusa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***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 con l'intervento di*

ad adiuvandum:

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., Fraternita' 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 O.D.V., Vab Decimoputzu Odv, Coordinamento Regionale Vab Sardegna, Associazione Vab Sinnai Sarda Ambiente, Associazione Internazionale di Solidarieta' (Ais) Don Ignazio Garau, Associazione Amici di Sardegna, Associazione “Oasi Serena Maria Immacolato”, 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'È, 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, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Caput, Pierfrancesco Caput, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento prot. n. 106/2021 emesso nell'ambito della procedura di accreditamento come CSV di un ente nell'ambito territoriale della Sardegna, con il quale l'organismo nazionale di controllo sui centri di servizio per il volontariato ha deliberato l'esclusione per inammissibilità della candidatura presentata dalla ricorrente in data 30/07/2021;
- per quanto occorrer possa, delle regole della procedura di accreditamento, in particolare dell'art. 2, comma 1, lett. b) e dell'art. 5, comma 3, per quanto pregiudizievoli alla ricorrente;
- del provvedimento di estremi non conosciuti con il quale l'Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il volontariato ha deliberato l'accREDITAMENTO dell'associazione Centro Servizi Sardegna ODV quale centro di servizio nell'ambito territoriale della regione Sardegna;
- di ogni verbale e/o atto presupposto, antecedente, consequenziale o comunque connesso con quello impugnato di estremi ignoti, lesivi degli interessi e dei diritti della ricorrente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da Associazione Centro di Servizi per il Volontariato Csv Sardegna Solidale Odv il 15/2/2022:

- del non conosciuto provvedimento/delibera del 9.11.2021, reso noto alla ricorrente con nota prot. 106/2021, con il quale la Fondazione Organismo Nazionale di Controllo sui Centri di Servizio per il volontariato (ONC) ha deliberato l'accreditamento dell'Associazione Centro Servizi Sardegna ODV 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";
- degli atti e/o provvedimenti, anche istruttori, non conosciuti, adottati dall'Organismo Territoriale di Controllo (OTC), che hanno portato a detto accreditamento;
- di ogni altro atto o provvedimento presupposto, antecedente, consequenziale o comunque connesso con quello impugnato;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Associazione Centro di Servizi per il Volontariato Csv Sardegna Solidale Odv il 28/4/2022:

- del provvedimento conclusivo del procedimento di annullamento in autotutela, denominato "procedimento di verifica dei requisiti di partecipazione di CSS e provvedimenti conseguenti" adottato dalla Fondazione ONC a mezzo deliberazione del proprio c.d.a. dell'11.4.2022;
- della nota prot. n. 24 del 12.4.2022 con cui detto provvedimento è stato reso noto alla ricorrente Associazione Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale ODV alla controinteressata Centro Servizi Sardegna ODV;
- degli atti e/o provvedimenti, anche istruttori, non conosciuti, adottati dalla Fondazione ONC e dall'Organismo Territoriale di Controllo (OTC) nell'ambito di detto "procedimento di verifica";
- di ogni altro atto o provvedimento presupposto, antecedente, consequenziale o comunque connesso con quello impugnato, ivi inclusa la nota prot. n. 15/2022 datata 14.2.2022, priva di oggetto, di avvio del procedimento.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di 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 20 luglio 2022 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. L'Associazione Centro di servizio per il volontariato “CSV Sardegna Solidale ODV” (Sardegna Solidale) ha esposto di aver operato, dal 31 marzo 1998, in quanto vincitrice del bando all'uopo predisposto, quale unico Centro di servizio per il Volontariato nell'ambito della Regione Sardegna, per più di venti anni e senza soluzione di continuità.

Su tale base, la ricorrente, con nota del 15 febbraio 2019, era stata invitata dalla Fondazione ONC - Organismo nazionale di controllo sui CSV, a partecipare alla Procedura di valutazione e accreditamento, ai sensi dell'art. 101, comma 6 del D.lgs. 117/17 (Codice del Terzo settore), in qualità di Ente istituito ai sensi del D.M. 8 ottobre 1997, ai fini dell'accREDITamento quale CSV.

L'istruttoria è stata condotta dalla Fondazione ONC con l'ausilio dell'Organismo territoriale di controllo Sardegna (OTC), subentrato al COGE Sardegna dall'ottobre 2019, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo assetto regolamentare e normativo previsto dal Codice del Terzo Settore (CTS), e si è conclusa con un provvedimento di inammissibilità – ai sensi dell'art. 3, c.4 e 8 della Procedura di valutazione e accREDITamento della Manifestazione d'interesse presentata dalla ricorrente in quanto presentata da un soggetto non legittimato ai sensi dell'art. 101 comma 6 del Codice Terzo Settore e dell'art. 3, c.1 lett. A) della Procedura medesima.

Detto provvedimento è stato impugnato davanti al T.A.R. del Lazio.

2. Successivamente, la Fondazione ONC ha allora pubblicato un bando relativo alla procedura aperta di accreditamento come CSV di un ente nell'ambito territoriale della Sardegna, ai sensi degli articoli 61 e 101, comma 6, terzo periodo del Codice del Terzo Settore.

Nonostante la ricorrente abbia proposto ricorso, avanti al T.A.R. Sardegna, anche avverso la stessa indizione di tale procedura, ad essa ha presentato domanda di partecipazione, unitamente al solo altro concorrente, odierno controinteressato, Associazione Centro Servizi Sardegna ODV (CSS).

Con il provvedimento impugnato del 27.10.2021 n. 106/2021, la ricorrente è stata esclusa dalla procedura, ritenendo la candidatura inammissibile, in quanto vi sarebbe la partecipazione, nella base sociale della ricorrente, di tre organismi costituiti nelle forme del Libro V del Codice Civile, in violazione dell'art. 61, comma 1 del CTS, nonché per la presenza di alcuni associati non iscritti nei registri previsti dalle vigenti normative di settore, in violazione dell'art. 2, comma 5 della procedura di accreditamento e dell'art. 101, commi 2 e 3 del CTS.

Nonostante le osservazioni trasmesse dalla ricorrente, ONC ha adottato la delibera, anch'essa impugnata, di accreditamento della controinteressata CSS e la sua iscrizione nell'elenco nazionale dei CSV istituito presso l'ONC al numero 44.

3. Avverso tali atti, la ricorrente, con il ricorso principale, ha dedotto in diritto:

- *Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione; dell'art. 41, comma II, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; degli artt. 10-bis e 21-octies, comma II, ultimo cpv, della legge 7 agosto 1990 n. 241*, per omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento e di una fase di contraddittorio procedimentale prima dell'adozione del provvedimento di esclusione;

- *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 6, comma 1, lett. b) della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità*, poiché è stato omesso il soccorso istruttorio, in quanto Sardegna Solidale, rispetto al profilo contestato, aveva subito osservato che si trattasse di un vizio formale

della documentazione presentata e sarebbe dovuto esserle consentito di correggere l'elenco depositato, escludendo le tre associazioni contestate, comunque non ancora divenute socie;

- *Violazione e/o falsa applicazione dell'artt. 61, comma 1, del Codice del Terzo Settore. Difetto di istruttoria*, in quanto, proprio rispetto a tale ultimo profilo, la causa di inammissibilità non sussiste, poiché le associazioni a cui fa riferimento l'ONC (Società Cooperativa "Istelai", Bitti Soccorso Società Cooperativa Sociale e Lavoro Insieme S.r.l. Impresa Sociale) non avevano ancora maturato i requisiti previsti dalla Statuto di Sardegna Solidale per diventarne soci, ai sensi degli artt. 3, comma 2 e 7, comma 1, in particolare perché, alla data di presentazione della domanda di accreditamento, non iscritte da almeno tre mesi nel libro degli associati;

- *Violazione e falsa applicazione dell'art. 61 del Codice del terzo settore anche in relazione alle previsioni del Bando (art. 2) – eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche – manifesta ingiustizia ed illogicità – travisamento del fatto - violazione del principio di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa*, in quanto l'art. 61 CTS indica la necessità del possesso dei requisiti ivi indicati, non già per la partecipazione al bando di accreditamento, bensì quale condizione per ottenere l'accredimento;

- contesta infine la motivazione relativa alla "*presenza di ODV non iscritte nei registri*".

4. La ricorrente ha altresì presentato due istanze di accesso ai documenti, inerenti, l'una, i documenti relativi alla sua esclusione; l'altra, i documenti relativi all'accredimento di CSS.

La prima è stata accolta dalla Fondazione, che ha invece rigettato la seconda con nota n. 129 del 15.12.2021, ritenendo la ricorrente non legittimata siccome esclusa dalla procedura; tale rigetto è stato impugnato con ricorso *ex art. 116, comma 2 cod. proc. amm.* dalla ricorrente.

5. Avverso il ricorso principale, hanno resistito la Fondazione ONC, che ha richiesto la declaratoria di incompetenza territoriale in favore del TAR Lazio, nonché nel merito il rigetto del ricorso e la controinteressata CSS, che ha eccepito l'irricevibilità del ricorso per tardività e comunque il rigetto nel merito.

6. Alla camera di consiglio del 12 gennaio 2022 è stata posta in decisione l'istanza cautelare del ricorso principale, decisa con ordinanza cautelare n. 15/2022 del 14 gennaio 2022, con cui è stata respinta la domanda di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, previo riconoscimento della competenza territoriale del Tribunale adito. Detta ordinanza è stata confermata in sede di appello cautelare dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 783 del 17 febbraio 2022.

7. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente, avuta conoscenza *aliunde* di ulteriori documenti relativi all'accreditamento di CSS, in particolare tramite istanze di accesso formulate alla Regione Sardegna, ha spiegato ulteriori contestazioni avverso l'accreditamento in favore della controinteressata, deducendo:

- *Violazione dell'art. 61 del codice del terzo settore e dell'art. 1, comma 1, art. 2 commi 1, 3, 4 e 5, art. 5 comma 3, art. 9 comma 1, 5 e 6 della "procedura". Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, manifesta ingiustizia ed illogicità*, in quanto CSS non era un "Ente del Terzo Settore" né al momento della presentazione della candidatura (30.7.2021), né al momento dell'accreditamento (9.11.2021), avendo conseguito l'iscrizione al Registro del volontariato solo in data 17.12.2021, essendo peraltro dubbio che, al momento della candidatura, possedesse i requisiti sostanziali per l'iscrizione;

- *Violazione dei principi di trasparenza, autonomia, imparzialità, parità di trattamento e assenza di conflitti di interesse. violazione e falsa applicazione dell'art. 6 bis l. n. 241/1990, dell'art. 97 cost. e dell'art. 42 d.lgs. n. 50/2016* in quanto applicabili, poiché sussistono situazioni di conflitto di interesse tra alcuni membri dell'OTC, descritte in fatto alle pagg. 15 e 16 del ricorso per motivi aggiunti.

8. Successivamente, è sopraggiunta l'attivazione di una nuova fase di verifica da

parte della Fondazione ONC (espressamente connotata dal possibile esercizio di poteri di autotutela), con nota di contestazione e richiesta di chiarimenti a CSS del 14 febbraio 2022, a firma del Segretario Generale ONC.

In tal senso, anche il T.A.R. adito, all'esito della camera di consiglio del 9 marzo 2022, con ordinanza n. 160 dell'11 marzo 2022, ha richiesto il deposito in giudizio degli esiti del procedimento di verifica attivato, siccome rilevanti ai fini dell'esame della domanda cautelare del ricorso per motivi aggiunti, assegnando a tal fine il termine di 10 giorni e fissando la camera di consiglio relativa al 13 aprile 2022.

Con deposito del 21 marzo 2022 la Fondazione ONC ha depositato gli atti adottati sino a tale momento e una relazione esplicativa, ma il procedimento di verifica a detta data non era concluso.

9. Alla camera di consiglio del 23 marzo 2022, è stata posta in decisione la sola istanza di accesso agli atti *ex art.* 116, comma 2 cod. proc. amm., la quale è stata accolta con sentenza n. 214/2022, che ha ordinato perciò alla Fondazione ONC l'esibizione degli atti e documenti richiesti e denegati, in relazione alla quale è stata rigettata l'istanza di sospensione dell'esecutività dal Consiglio di Stato per difetto del requisito del *fumus boni iuris* (ord. n. 2310 del 20 maggio 2022).

10. Alla successiva camera di consiglio del 13 aprile 2022, fissata come detto per l'esame dell'istanza cautelare del primo ricorso per motivi aggiunti, con l'accordo delle parti, detta istanza è stata abbinata all'udienza di merito che, previa presentazione di istanza di prelievo, è stata poi fissata all'udienza pubblica del 20 luglio 2022; ciò in considerazione del fatto che, con provvedimento dell'11 aprile 2022, la Fondazione ONC aveva disposto *“l'annullamento del provvedimento di accreditamento di CSS del 9 novembre 2021 e l'esclusione della stessa CSS dalla Procedura in questione”*.

11. Nelle more dell'udienza di merito, la ricorrente ha però presentato un secondo ricorso per motivi aggiunti, proprio avverso tale delibera dell'11 aprile 2022 adottata dalla Fondazione ONC, con la quale, compiutamente, ONC ha deliberato

di:

- di disporre *“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”*;
- di dichiarare *“conclusa la stessa”* Procedura e disporre *“l’indizione di una nuova procedura di selezione da pubblicare tempestivamente”*;
- *“di consentire che CSS prosegua 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”*;
- che, *“a fronte della temporaneità della gestione consentita a CSS, alla stessa non verranno devolute le risorse del FUN residue dalla precedente gestione di cui all’art. 63, comma 4 del Codice del Terzo settore, tali risorse rimarranno una volta devolute, presso Fondazione ONC in un apposito conto di debito verso il territorio della Sardegna”*;
- che *“la parte dei “beni non liquidi” derivanti dal patrimonio secondo quanto previsto dal comma 5 dell’articolo 63 sarà custodita, con la diligenza del buon padre di famiglia, a valere anche sulle risorse del FUN da CSS”*;
- sul presupposto del *“l’inadempimento dei soggetti “La Strada” e “Sardegna Solidale ODV” rispetto alla quantificazione delle risorse FUN residue dalla gestione”, di dare “mandato al Segretario generale di agire in ogni sede – compreso il ricorso all’autorità giudiziaria – al fine di pervenire a tale quantificazione – ai fini della successiva devoluzione – quale presupposto indispensabile per l’accreditamento di un nuovo soggetto”*.

12. In particolare, con il secondo ricorso per motivi aggiunti, munito di istanza cautelare, la ricorrente ha contestato che la Fondazione ONC ha, nei fatti, consentito e conservato il subentro nella gestione di un soggetto, Centro Servizi

Sardegna ODV, che doveva fin dal dicembre 2021 essere invece escluso dalla gara, deducendo, *"In via preliminare: in relazione all'estinzione della "procedura" e all'indizione di nuova selezione. Illegittimità della decisione in via derivata per effetto dei motivi di ricorso principale e del ricorso pendente avanti al T.A.R. Lazio"*, nonché l'illegittimità, per plurime ancorché connesse ragioni, della permanenza nella gestione del Centro in capo alla controinteressata.

13. Anche avverso i secondi motivi aggiunti hanno resistito la Fondazione ONC e la controinteressata.

14. Con atto di intervento *ad adiuvandum*, depositato il 9 maggio 2022, si sono costituite nel giudizio le associazioni di volontariato epigrafate, chiedendo l'accoglimento dei ricorsi proposti dalla ricorrente.

15. In esito alla camera di consiglio dell'11 maggio 2022, fissata per l'esame dell'istanza cautelare del secondo ricorso per motivi aggiunti, con ordinanza cautelare n. 119 del 12 maggio 2022, è stata respinta la domanda di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati con i secondi motivi aggiunti, la quale, richiamata la motivazione della deliberazione dell'11 aprile 2022 impugnata, è così motivata: *"ritenuta la sufficienza delle motivazioni addotte nella deliberazione impugnata dell'11 aprile 2022, ai fini della prosecuzione della gestione dei servizi in favore di CSS, al fine di garantire la continuità dei servizi per il volontariato;*

*Valutati gli interessi contrapposti e ritenuto prevalente l'interesse pubblico di garantire la continuità dei servizi per il volontariato;*

*Ritenuto che - a fronte dell'esclusione di entrambi i due concorrenti dalla Procedura in questione - non appare né illogica né illegittima la decisione dell'ONC di confermare nella "gestione ponte" il soggetto che da ultimo si trovava "di fatto" nella posizione di affidatario del servizio, anche in considerazione dell'ulteriore circostanza che - al momento dell'adozione della deliberazione in esame dell'11 aprile 2022 - CSS risultava essere l'unico ad avere presentato una nuova programmazione per l'anno 2022 valutata positivamente dall'organismo*

*territoriale di controllo (OTC), fermo restando ovviamente che tutte le relative questioni di merito, sollevate dall'odierna ricorrente col ricorso e i motivi aggiunti, saranno esaminate e definite con la sentenza di merito;"*.

16. Infine, all'udienza pubblica del 20 luglio 2022, in vista della quale le parti hanno depositato rispettive memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Giunge all'esame del Collegio l'articolata vicenda sostanziale e processuale sopra ampiamente descritta, il cui esame deve essere partitamente svolto comunque con riferimento a ciascuno dei ricorsi, principale e due distinti motivi aggiunti, presentati.

1.1. Preliminarmente, deve essere affermata l'ammissibilità dell'intervento delle associazioni del volontariato intervenute *ad adiuvandum*, in quanto, in senso contrario all'eccezione di inammissibilità spiegata dalla Fondazione ONC, è sufficiente rilevare che le associazioni intervenute, enti iscritti a Sardegna Solidale, non avrebbero avuto legittimazione attiva alla proposizione del ricorso principale, non essendo destinatarie, in via diretta, dei provvedimenti impugnati in questo giudizio.

Evidente è il vantaggio che ad esse deriverebbe dall'accoglimento del ricorso di Sardegna Solidale e, perciò, non avendo esse la medesima situazione giuridica soggettiva della ricorrente e non potendo perciò esse proporre in proprio il ricorso, è senz'altro ammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel corso del processo.

2. Principiando dall'esame del ricorso principale, proposto dalla ricorrente avverso l'originario provvedimento di esclusione dalla procedura per l'accreditamento, sullo stesso evidentemente sussiste un pieno interesse della ricorrente, in quanto, se accolto, la stessa ben potrebbe conseguire l'accreditamento, nonostante l'intervenuta indizione della nuova procedura che è conseguita all'annullamento in autotutela dell'accreditamento in favore dell'unica altra concorrente, odierna

controinteressata.

2.1. Preliminarmente, il Collegio rileva la sussistenza della proprio competenza territoriale alla cognizione della causa, in ragione di quanto già affermato in sede cautelare, per cui è *"insussistente una pregiudiziale o attrazione di competenza territoriale in favore del Tar Lazio in considerazione di un giudizio correlato ad una procedura gestita da un soggetto nazionale (Fondazione ONC nazionale di controllo dei Centri Servizi Volontariato) in riferimento ad una selezione per l'accreditamento del miglior soggetto rappresentativo del Volontariato locale sardo, con effetti solo a livello regionale"*.

L'eccezione non è più peraltro stata coltivata dalla parte resistente che l'aveva formulata e deve comunque essere ritenuta infondata.

2.2. Ciò posto, tuttavia, il ricorso principale è infondato nel merito e deve essere rigettato, potendosi perciò anche prescindere dall'esame dell'eccezione preliminare inerente la regolarità della notifica al controinteressato, poi comunque sanata.

3. In tal senso, vale in primo luogo richiamare il contenuto, che il Collegio condivide, dell'ordinanza cautelare n. 15/2022 sopra richiamata, confermata in sede di appello cautelare dal Consiglio di Stato, con cui si è ritenuto insussistente il requisito del *fumus boni iuris*: *"l'art. 2 dell'Avviso, sub "Requisiti di partecipazione", ha previsto che "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;*

*considerato che i successivi commi 2° e 3° dello stesso art. 2 dell'Avviso consentono, ma solo per due dei requisiti, l'acquisizione "successiva" qualora la*

*selezione abbia esito positivo;*

*considerato che tali deroghe attengono esclusivamente:*

*-alla mancanza della personalità giuridica, purché venga dichiarato il possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente per l'acquisto e assumano l'obbligo ad acquisire qualora selezionati quale ente da accreditare;*

*-alle associazioni del Terzo settore i cui statuti vigenti non siano conformi ai requisiti previsti dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore, ma 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 quale ente da accreditare, allegando alla candidatura una proposta vincolante di Statuto conforme a quanto previsto dal richiamato art. 61, comma 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore;*

*rilevato che, in sostanza, solo i requisiti di partecipazione indicati sub "a" e "c" (personalità giuridica e conformità Statuti) potevano godere di un regime di "adeguamento successivo"; ma non così il requisito sub "b" attinente il limite delle imprese sociali costituite in una delle forme del Libro V codice civile ("ad eccezione"), direttamente applicabile, e non suscettibile di deroghe temporali;*

*rilevato che la ricorrente è stata esclusa sotto due distinti profili (peraltro con autosufficienza del primo elemento):*

*§ a causa dell'esistenza, nella compagine, di tre soggetti costituiti ex Libro V del c.c. (una società a responsabilità limitata "Lavorare Insieme Impresa sociale srl" e due Cooperative sociali "Istelai" e "Bitti Soccorso"), in violazione dell'Avviso nonché della presupposta norma, art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore, D.Lgs. 3.7.2017 n. 117;*

*§ in aggiunta, a causa dell'esistenza di 21 soci che non risultavano iscritti al Registro dei Volontari, con violazione del 5° comma del medesimo art. 2 Avviso e dell'art. 101 commi 2 e 3 del Codice del Terzo settore;*

*considerato che non è meritevole di rilevanza l'iscrizione dei soggetti al libro degli*

*associati da più o meno di 3 mesi;*

*ritenuto che la condizione imposta (da Avviso e Codice) non ammette un'attività "successiva", da parte del soggetto partecipante, in riferimento all' "esclusione" di alcuni soci dalla propria compagine; e ciò:*

*-sia per dato testuale vincolante;*

*-sia per le difficoltà che tali operazioni richiederebbero, coinvolgendo soggetti terzi;*

*ritenuti insussistenti i profili di fumus in quanto l'esclusione è stata disposta dalla Fondazione a causa della riscontrata assenza del requisito di partecipazione specificamente indicato, nell'Avviso (lett. "b") e dalla norma nazionale presupposta (art. 61, 1° comma, Codice Terzo Settore), necessario fin dall'inizio della procedura".*

4. Ciò posto, tali considerazioni meritano di essere condivise e confermate nella presente sede di merito, non conducendo ad un diverso esito della decisione le considerazioni rese in memoria dalla ricorrente.

Come evidenziato, 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.

4.1. Orbene, l'art. 61, comma 1 del CTS si apre con l'indicazione "*possono essere accreditati come centri di servizio per il volontariato, di seguito CSV, gli enti costituiti in forma di associazione riconosciuta del Terzo settore da organizzazioni di volontariato e da altri enti del Terzo settore, esclusi quelli costituiti in una delle forme del libro V del codice civile (...)*", procedendo poi ad indicare, nell'elenco di cui alle lett. da a) ad m), ciò che lo statuto di tali enti deve prevedere; tale riferimento iniziale è fatto proprio dal bando della presente procedura all'art. 2, comma 1, lett. b), che lo riporta testualmente, unitamente (ma separatamente) ai requisiti della personalità giuridica (sub. lett. a) e dello statuto conforme alle

indicazioni di cui al citato elenco dell'art. 61 del CTS (sub. lett. c).

Come già ben evidenziato dalla sopra riportata ordinanza cautelare, espressamente 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).

4.2. 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.

5. Ora, a fronte di tale quadro ermeneutico, le argomentazioni rese in memoria dalla ricorrente non appaiono al Collegio convincenti e sufficienti a mutare le conclusioni raggiunte.

5.1. Invero, come visto, deve escludersi in primo luogo che la *lex specialis* possa essere considerata "*incerta, non univoca, contraddittoria*" (p. 17 memoria), in ordine alla portata escludente della mancanza del requisito sub. b) dell'art. 2, in quanto ammetterebbe l'acquisizione successiva di requisiti.

In senso contrario, si è già rilevato come il bando sia ben chiaro nel prevedere, al comma 1 dell'art. 2, quali fossero i requisiti necessari per partecipare alla procedura,

indicando espressamente ai successivi commi 2 ("*Possono presentare la propria candidatura anche le associazioni del Terzo settore che non abbiano acquisito la personalità giuridica, ma dichiarino il possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente per l'acquisto e assumano l'obbligo ad acquisire qualora selezionati quale ente da accreditare*") e 3 ("*Possono presentare la propria candidatura anche le associazioni del Terzo settore i cui statuti vigenti non siano conformi ai requisiti previsti dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore, ma 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 quale ente da accreditare. A tale fine, presentano in allegato alla candidatura una proposta vincolante di statuto conforme a quanto previsto dal già richiamato art. 61, c. 1, lett. a) - m) del Codice del Terzo settore*"), per quali soli requisiti fosse possibile l'acquisizione successiva al momento della presentazione della domanda di partecipazione.

D'altronde, come si vede, per essi è peraltro previsto il rispetto di ben determinate condizioni, che non ne prevedono la semplice regolarizzazione *tout court* in un momento postumo, bensì pongono delle condizioni chiare di assunzione di obblighi in tal senso e secondo certe scansioni temporali.

Dunque è evidente la portata eccezionale di tali previsioni, che non possono che essere applicate solo alle ipotesi per cui sono previste, dunque ai requisiti di cui alle lett. a) e c) dell'art. 2 del bando, e non a quello di cui alla lett. b).

Né si ravvisa alcuna logica o principio generale di "acquisibilità" successiva di tutti i requisiti da tali commi 2 e 3, alla luce del fatto che essi, da un lato, non sono redatti mediante richiamo *per relationem* alle lettere di cui al comma 1, bensì riportano espressamente i requisiti di riferimento; dall'altro, prevedono diverse modalità, condizioni e limiti per l'acquisizione successiva di ciascuno di essi, con evidente eccezionalità delle norme in discorso, non applicabili analogicamente ad ipotesi da esse non contemplate.

D'altronde, si è già sopra richiamata la possibile *ratio* di un tale sistema normativo,

in ragione della differenza tra le ipotesi citate e della difficoltà di una regolarizzazione successiva del requisito sub. b).

5.2. Con riferimento a tale problematica peraltro, non è dirimente il rilievo della ricorrente per cui nei fatti l'esclusione sarebbe avvenuta senza difficoltà da parte di Sardegna Solidale dei soci costituiti in forma societaria di cui al Libro V del c.c., trattandosi di circostanza fattuale che in nulla muta il quadro interpretativo della disciplina della procedura, che deve essere valutato *ex ante* e non *ex post*.

5.3. Conseguentemente, tutti gli indici ermeneutici conducono ad affermare la chiara interpretazione del bando di gara nel senso di prevedere la necessità, senza possibilità di regolarizzazione in un momento successivo, che l'ente che presentasse la propria domanda di partecipazione non avesse nella propria compagine sociale società di cui al Libro V del c.c.

5.4. Né tale impostazione della *lex specialis* si pone in contrasto, come sostenuto dalla ricorrente, con l'art. 61 del CTS, ma anzi sullo stesso si fonda.

Invero, il riferimento all'assenza di soggetti "*costituiti in una delle forme del libro V del codice civile*" è contenuto in apertura del comma 1, 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.

Sotto questo profilo peraltro, non vi è coincidenza con quanto indicato dalla successiva lett. d), che prevede che lo statuto contenga una clausola che imponga "*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, che ne facciano richiesta*", la quale è quindi evidentemente rivolta unicamente a prevedere l'obbligo di far aderire all'ente i soggetti che lo richiedano e che siano in possesso dei requisiti positivi e negativi (non essere costituito in forma societaria di cui al Libro V del c.c.): in altre parole, la lett. d) attiene all'inserimento in futuro di altri soggetti nell'ente, non già alla compagine sociale sussistente al

momento della presentazione della domanda di accreditamento.

Se così è, richiamata anche la *ratio* già esposta della difficoltà di ammettere una regolarizzazione postuma del requisito in esame, 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.

5.5. 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.

5.6. Da ultimo, neppure coglie nel segno il rilievo della ricorrente in ordine alla peculiare natura sociale che rivestirebbero la società a responsabilità limitata "Lavorare Insieme Impresa sociale srl" e le due Cooperative sociali "Istelai" e "Bitti Soccorso", in quanto le stesse non avrebbero diritto di voto in assemblea in quanto non iscritte da almeno tre mesi nel libro degli associati.

Tale circostanza è irrilevante ai fini che qui interessano, poiché si connette e postula la possibilità che tali soggetti possano essere esclusi dalla compagine sociale in un momento successivo, ma, come visto, tale possibilità deve essere considerata non consentita dalla *lex specialis*, per tutte le ragioni sopra esposte, con conseguente inconferenza della possibilità, allo stato della presentazione della domanda, che tali soggetti potessero o meno (già) esercitare il diritto di voto, posto che comunque facevano parte della compagine sociale e ne sarebbero dovuti essere estromessi; circostanza che doveva intervenire prima della presentazione della

domanda di partecipazione.

6. Di tal che, è legittima la motivazione su cui si fonda l'esclusione in relazione al profilo contestato di esistenza, nella compagine, di tre soggetti costituiti *ex* Libro V del c.c.

Da ciò discende che, stante la natura di atto plurimotivato, è comunque legittimo il provvedimento impugnato, anche prescindendo dall'ulteriore ragione di esclusione, relativa all'esistenza di ventuno soci che non risultavano iscritti al Registro dei Volontari, con violazione del comma 5 del medesimo art. 2 dell'Avviso e dell'art. 101 commi 2 e 3 del Codice del Terzo settore.

In tal senso infatti, è noto come sia consolidata la giurisprudenza per cui *“allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento fondato su una pluralità di ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di esse vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni”* (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 7 dicembre 2020, n. 683).

7. In conclusione, alla luce delle superiori argomentazioni, deve essere rigettato il ricorso principale siccome infondato.

8. Ciò posto, con un primo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha censurato l'accreditamento disposto in favore di CSS per difetto dei requisiti.

Tale ricorso è senz'altro divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, essendo intervenuto, come sopra esposto, l'autoannullamento del provvedimento di accreditamento con deliberazione dell'11 aprile 2022 da parte di Fondazione ONC, che ha accertato, in sede di verifica dei requisiti, il difetto degli stessi in capo a CSS.

In particolare, l'atto di autoannullamento ha rilevato *“l'insussistenza del requisito di partecipazione dell'iscrizione nel registro regionale del volontariato, previsto dall'art. 2, comma 5, della Procedura”*, in quanto, in merito al requisito

dell'iscrizione nel registro regionale per il volontariato, di cui alla L.R. 13 settembre 1993, n. 39, è emerso che la data di iscrizione di CSS in detto registro decorreva dal 17 dicembre 2021 e, dunque, posto che *“la predetta iscrizione era un requisito di partecipazione per la Procedura in questione ai sensi dell’art. 2, comma 5, della Procedura e, come tale, doveva essere posseduto alla data di scadenza di presentazione delle candidature e quindi alla data del 30 luglio 2021 (ex art. 3, comma 1, della Procedura)”*, è rimasto accertato che *“il suddetto requisito è stato acquisito da CSS solo in data 17 dicembre 2021 e quindi oltre la data del 30 luglio 2021”*.

9. La ricorrente, nella propria memoria difensiva, ha dedotto la permanenza di un interesse all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento a fini risarcitori, in particolare con riferimento alla domanda risarcitoria presentata dalla ricorrente con i secondi motivi aggiunti.

Ciò, in tesi, in quanto *“l’illegittimità del provvedimento di accreditamento (resa comunque evidente dal pronunciamento di autotutela) va valutata in relazione ad entrambi i motivi di gravame esposti nei (primi) motivi aggiunti, posto che la verifica deve concernere, ai fini risarcitori, l’elemento soggettivo della resistente, e quindi anche la colpa e il grado di colpa della resistente, essendo tenuto il Tribunale, ai sensi dell’art. 30 comma 3 c.p.a., a “determinare il risarcimento” valutando “tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti”* (pag. 29 memoria).

10. La tesi della ricorrente non può tuttavia essere condivisa.

La domanda di risarcimento del danno dalla stessa proposta con i secondi motivi aggiunti non è causalmente connessa rispetto all'illegittimità del provvedimento di accreditamento in favore di CSS, bensì alla parte di provvedimento con cui Fondazione ONC ha consentito in favore di CSS la gestione provvisoria del Centro, lamentando che la stessa sarebbe dovuta essere a lei attribuita nelle more dello svolgimento della nuova procedura.

Non vi è dunque, neppure nelle allegazioni della ricorrente, alcun nesso di

causalità, né potrebbe esservi, tra l'illegittimità *ex se* del provvedimento di accreditamento, pacificamente sussistente a valle dell'autoannullamento operato da Fondazione ONC e rimasto inoppugnato da CSS, e il danno che la ricorrente assume di aver subito, che invece deriva dal provvedimento che, con motivazione autonoma, censurata col secondo ricorso per motivi aggiunti, ha disposto la gestione provvisoria in favore di CSS.

Le considerazioni spese dalla ricorrente in memoria infatti sono volte a corroborare, come lei stessa riconosce, la sussistenza del requisito della colpa dell'amministrazione, che però viene invero argomentata in relazione alla condotta tenuta dalla Fondazione ONC ai fini della riconoscibilità del vizio del provvedimento di accreditamento, che è pacificamente originario, ma che, in tesi della ricorrente, doveva essere riconosciuto con molta maggiore tempestività dalla Fondazione. Tale maggiore tempestività avrebbe potuto condurre, sempre in tesi della ricorrente, a non assegnare la gestione provvisoria del Centro a CSS.

Non è dunque l'illegittimità dell'accREDITAMENTO, pacifica, a costituire il presupposto causale del danno allegato dalla ricorrente, bensì il provvedimento di assegnazione della gestione provvisoria a CSS, nell'ambito della quale valutazione posta a fondamento di tale scelta si inserisce l'argomentazione di Sardegna Solidale in merito al ritardo della Fondazione nella verifica del vizio da cui era afflitto il provvedimento di accreditamento.

Tale profilo però è di natura comportamentale ed afferisce, come detto dalla stessa ricorrente, alla valutazione della colpa connessa all'eventuale responsabilità risarcitoria della Fondazione in relazione alla diversa parte del provvedimento con cui si assegna la gestione provvisoria del Centro a CSS e sarà valutata perciò nell'esame della domanda risarcitoria proposta con il secondo ricorso per motivi aggiunti.

11. Di tal che, il primo ricorso per motivi aggiunti deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, essendo intervenuto

l'autoannullamento del provvedimento di accreditamento di CSS, impugnato con tali motivi aggiunti.

12. Venendo all'esame del secondo ricorso per motivi aggiunti, con esso appunto la ricorrente ha contestato, *in parte qua*, la deliberazione dell'11 aprile 2022 della Fondazione con cui viene consentita la gestione provvisoria in capo a CSS e non prevedendo che, in seguito all'annullamento in autotutela dell'accREDITAMENTO a CSS, la stessa dovesse essere posta in capo alla ricorrente, asseritamente gestore uscente, stante l'infruttuosità della nuova procedura (essendo stati esclusi sia Sardegna Solidale che CSS), nelle more dello svolgimento della nuova procedura.

13. Tale secondo ricorso per motivi aggiunti è infondato e deve essere rigettato.

13.1. In primo luogo, è da escludere che possa ravvisarsi la dedotta violazione dell'art. 21 *nonies* L. 241/1990, che sarebbe perpetrata in ragione del fatto che, intervenuto l'annullamento in autotutela dell'accREDITAMENTO in favore di CSS, la ricorrente sarebbe dovuta essere posta nuovamente nella gestione del servizio, in ragione dell'operatività *ex tunc* degli effetti dell'istituto dell'annullamento d'ufficio.

In senso contrario infatti, deve rilevarsi come la ricorrente non possa essere considerata il gestore del servizio nel momento in cui è intervenuto l'annullamento in autotutela dell'accREDITAMENTO di CSS, bensì in suo favore era stata unicamente disposta una gestione provvisoria del servizio con provvedimento prot. n. 122/2020, con cui era stata dichiarata l'inammissibilità della manifestazione di interesse all'accREDITAMENTO presentata da Sardegna Solidale (doc. 9 Fondazione).

Tale provvedimento aveva infatti previsto "*di consentire che l'Associazione Centro di Servizio per il Volontariato Sardegna Solidale ODV, nella sua qualità di soggetto che, ad oggi, ha assunto de facto la responsabilità dell'erogazione dei servizi riferibili al CSV per l'ambito territoriale della Sardegna e riservandosi la verifica di tale situazione, al solo scopo di assicurare la continuità della funzione di promozione e sostegno del volontariato sardo e senza che ciò possa configurare qualsivoglia riconoscimento della titolarità del CSV, prosegua nell'erogazione di tali servizi, nelle more dell'accREDITAMENTO di un nuovo ente quale CSV ai sensi*

*dell'art. 61 del Codice del Terzo settore".*

In forza di ciò allora, all'infruttuoso esito della procedura bandita in ragione dell'intervenuta esclusione della ricorrente e dell'annullamento dell'accreditamento, la ricorrente non aveva alcuna situazione giuridicamente protetta al ripristino di una supposta gestione "ponte", bensì tale nuova gestione provvisoria, da disporsi fino alla nuova procedura, ben doveva passare attraverso un nuovo vaglio discrezionale da parte della Fondazione nell'individuare il soggetto cui assegnarla.

In altre parole, dall'annullamento in autotutela dell'accreditamento in favore di CSS non discende il ripristino della gestione in capo alla ricorrente, in quanto la gestione a lei attribuita in precedenza era una gestione provvisoria, poichè si trovava, al tempo, nella situazione di fatto di gestione del servizio.

Se dunque è la circostanza fattuale ad essere rilevante per l'affidamento della gestione "ponte", all'evidenza la Fondazione doveva nuovamente svolgere la propria valutazione in merito ai presupposti sulla cui base assegnare la gestione provvisoria; valutazione discrezionale esercitata sulla base della motivazione posta a fondamento del provvedimento impugnato.

Né può essere rilevante la circostanza per cui il provvedimento con cui era stata dichiarata l'inammissibilità della candidatura di Sardegna Solidale e disposta la sola gestione provvisoria per via di fatto in capo ad essa fosse stato impugnato davanti al T.A.R. Lazio.

In senso contrario infatti, è sufficiente rilevare come tale provvedimento fosse comunque pienamente efficace al momento della decisione assunta dalla Fondazione ONC sulla nuova gestione provvisoria ed eventuali profili connessi all'illegittimità di tale altro provvedimento non possono essere valutati in questa sede, ma, semmai, nel giudizio pendente al T.A.R. Lazio.

Deve dunque escludersi la fondatezza del primo motivo di ricorso.

14. Con la restante parte dei secondi motivi aggiunti qui in esame, la ricorrente allora contesta proprio la valutazione svolta dalla Fondazione in merito alla scelta

di attribuire la gestione "ponte" in favore di CSS.

Il provvedimento (*rectius*: la parte di provvedimento) in esame è motivata come segue: *"il Consiglio delibera all'unanimità di disporre 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.*

*A seguito dell'esclusione di CSS, non restando partecipanti ammessi alla Procedura in oggetto, la Fondazione ONC dichiara conclusa la stessa e dispone l'indizione di una nuova procedura di selezione da pubblicare tempestivamente.*

*Nelle more dell'espletamento della nuova procedura e fino all'accREDITAMENTO di un nuovo ente quale CSV occorre peraltro garantire la continuità dei servizi per il volontariato di cui all'art. 63 del Codice del Terzo settore.*

*CONSIDERATO CHE: - l'ONC ha valutato positivamente il progetto di gestione del CSV della Sardegna presentato da CSS con la propria candidatura alla Procedura; - CSS ha trasmesso la programmazione per l'anno 2022; - l'organismo territoriale di controllo (OTC) competente ha valutato positivamente la programmazione 2022 presentata da CSS ammettendola a finanziamento ai sensi dell'art. 65, comma 7, lett. c) del Codice del Terzo settore; - CSS, in attuazione della clausola sociale di cui all'art. 6 della Procedura, ha già assunto i dipendenti di Sardegna Solidale per l'espletamento dei servizi in questione, come emerge dalla nota di specificazione dello stato di attuazione della programmazione 2022, I trimestre e dallo stato di attuazione trasmessi da CSS in data 1° aprile 2022; - CSS, al pari degli altri CSV accreditati sul territorio nazionale, ha già ricevuto la prima tranche delle risorse del fondo unico nazionale (FUN) a seguito delle verifiche espletate dall'OTC sulla programmazione presentata; - CSS ha già, in concreto, avviato i servizi di cui all'art. 63 del Codice del Terzo settore, così come emerge dalla nota di specificazione dello stato di attuazione della programmazione 2022, I trimestre e dallo stato di attuazione, trasmessi dallo stesso ente in data 1°*

*aprile 2022; - in data 28.10.2020, l'ONC aveva deliberato di consentire all'Associazione Centro di Servizio per il volontariato Sardegna Solidale ODV la prosecuzione nell'erogazione dei servizi riferibili al CSV sino alla conclusione della Procedura del nuovo bando; - appare funzionale allo scopo di garantire la continuità consentire a CSS la prosecuzione dei servizi già avviati.*

*VISTA l'urgenza di garantire i servizi al volontariato della regione Sardegna e analogamente a quanto già deliberato da ONC in data 28.10.2020.*

*Tutto quanto sopra considerato e visto, il Consiglio delibera all'unanimità' di consentire che CSS prosegua 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".*

Ad avviso del Collegio la motivazione posta a fondamento della decisione resiste alle censure spiegate in ricorso.

15. Dalla motivazione risultano infatti chiaramente i presupposti inerenti la condizione soggettiva di CSS al momento della scelta che la Fondazione ONC ha dovuto prendere in merito alla possibilità di attribuire una gestione provvisoria, sulla base dei quali deve escludersi che la scelta operata, che si ripete non può che essere connotata da profili di ampia discrezionalità, possa essere considerata illegittima.

Infatti, riveste centrale rilievo la circostanza in ordine all'intervenuta acquisizione e valutazione da parte dell'amministrazione non solo della circostanza, fattuale, per cui CSS avesse già in concreto avviato i servizi al momento dell'adozione del provvedimento di attribuzione della gestione "ponte", bensì che tale situazione fosse fondata sulla valutazione positiva compiuta dall'OTC della programmazione per il 2022 proposta dal controinteressato.

Sotto tale angolo prospettico, al Collegio non appaiono accoglibili le censure

spiegate dalla ricorrente in merito alla circostanza per cui Sardegna Solidale avrebbe richiesto di poter trasmettere anch'essa la programmazione per l'anno 2022, ma tale possibilità sarebbe stata negata dalla Fondazione ONC.

16. In tal senso, deve evidenziarsi come sia rimasta provata in causa la deduzione della Fondazione ONC, in replica a quella della ricorrente per cui la programmazione non le fosse mai stata chiesta, in merito alla circostanza per cui, con nota n. 100/2021 del 4 ottobre 2021, fosse stata trasmessa a Sardegna Solidale la calendarizzazione delle attività che dovevano essere svolte, "*nelle more dell'esito della Procedura di accreditamento ai sensi dell'art. 61 e dell'art. 101, comma 6 terzo periodo del d.lgs. 117/2017 per l'ambito territoriale della Sardegna*", prevedendo in particolare, per quanto qui rileva, che "*entro il 31.12.2021, i CSV inviano agli OTC, esclusivamente in formato elettronico (email ordinaria), la propria programmazione corredata dalla Scheda amministrativa, dalla Scheda Analisi dei bisogni (RAB), dalla Scheda Attività e dal Preventivo di gestione (strumenti di lavoro 1, 2, 3 e 4)*" (doc. 5 ONC dep. 7.1.2022).

Ora, è pacifico in causa e non contestato da Sardegna Solidale che la stessa non abbia provveduto a trasmettere la documentazione richiesta inerente appunto la programmazione per il 2022 entro il termine indicato; onere invece adempiuto da CSS.

È senz'altro vero che la ricorrente, al 31.12.2021 era già stata destinataria del provvedimento di esclusione impugnato con il ricorso principale, ma non è meno vero che comunque, essendo stata destinataria di tale comunicazione in merito alla scansione delle tempistiche da osservare nell'ambito della procedura ed essendo proprio *sub iudice* il provvedimento di esclusione e l'altrui accreditamento, ben avrebbe potuto ottemperare a tale onere.

Ciò anche alla luce del fatto che la trasmissione della programmazione entro un certo momento temporale era necessaria affinché potessero essere svolte tutte le verifiche in ordine alla sua valutazione; la quale circostanza assume un rilievo determinante nel momento in cui è stato poi necessario assumere, in via d'urgenza,

alla luce dell'esclusione di Sardegna Solidale e dell'autoannullamento dell'accreditamento di CSS, la determinazione in merito all'assegnazione della gestione "ponte" nelle more dell'espletamento della nuova procedura.

17. Non sono dunque sufficienti a suffragare la posizione della ricorrente le due note trasmesse solo nel febbraio 2022 alla Fondazione ONC con cui si chiedeva se fosse di interesse la trasmissione della programmazione per il 2022, dichiarando la propria disponibilità all'invio (docs. 90-91), siccome tale trasmissione sarebbe avvenuta oltre il termine previsto del 31.12.2021, come visto noto alla ricorrente e rimasto inosservato.

In ciò si inserisce la nota della Fondazione con cui si comunica, in merito alle richieste citate di Sardegna Solidale, che il termine ultimo per l'invio della programmazione era quello del 31.12.2021 e che *“non compete a ONC autorizzare ulteriore documentazione proveniente da altri soggetti”* (doc. 92), spirato il termine indicato: detto termine, d'altronde e come evidenziato, era funzionale a *“rendere le attività sui territori il più omogenee possibile anche nelle tempistiche”*.

L'omessa disponibilità tempestiva da parte della Fondazione ONC della programmazione 2022 di Sardegna Solidale, che non l'ha trasmessa nel termine, conduce perciò a ritenere che la Fondazione ONC ha, ragionevolmente, deciso di assegnare la gestione provvisoria del servizio in favore di CSS, la cui programmazione per il 2022 era stata già oggetto di valutazione positiva.

18. Son invece irrilevanti, siccome considerazioni impingenti nel merito della scelta operata da Fondazione ONC, quelle spese dalla ricorrente in relazione alla propria maggiore ritenuta idoneità a svolgere la gestione provvisoria rispetto a CSS, che secondo la ricorrente non svolgerebbe pienamente e congruamente il servizio.

Tali questioni infatti non determinano una illegittimità della scelta operata dalla Fondazione, poiché, *ex ante* e sulla base della documentazione in possesso dell'ente, la scelta operata appare al Collegio esente dai profili di illegittimità eventualmente riscontrabili dal giudice amministrativo in relazione all'attività

discrezionale dell'amministrazione.

Con la conseguenza che, anche a voler ritenere possibile la scelta di attribuire la gestione provvisoria in favore di Sardegna Solidale, ciò non determina l'illegittimità della scelta operata in favore di CSS, rimanendo perciò il tema nell'ambito delle valutazioni di merito non sindacabili in questa sede.

19. Del pari deve dirsi con riferimento alle censure in merito a possibili situazioni di conflitto di interessi di alcuni membri dell'OTC che avrebbero valutato la programmazione proposta da CSS, in quanto la ricorrente non ha comunque tempestivamente presentato la propria programmazione per il 2022, così risultando comunque nell'impossibilità di divenire assegnataria della gestione provvisoria.

In ogni caso, deve rilevarsi come i componenti dell'OTC sono nominati con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali (art. 65, comma 5 CTS) secondo quanto previsto dall'art. 65, comma 3 CTS, per cui da *“a) quattro membri, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dalle FOB; b) un membro, espressione delle organizzazioni di volontariato del territorio, designato dall'associazione degli enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio di riferimento in ragione del numero di enti del Terzo settore ad essa aderenti, aventi sede legale o operativa nel territorio di riferimento; c) un membro designato dalla Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); d) un membro designato dalla Regione”*.

Ora, come eccepito dalla Fondazione ONC, nel presente giudizio non sono stati impugnati gli atti ministeriali di nomina dell'OTC, unitamente agli atti a valle della procedura in questione, non potendo perciò essere contestata la composizione dell'OTC, che non è operata con gli atti che in questa sede sono stati impugnati.

Ma, in ogni caso, l'assenza di potere di nomina dei membri dell'OTC in capo alla Fondazione ONC – e conseguentemente di revoca degli stessi – esclude una illegittimità nell'operato della Fondazione, che nulla avrebbe potuto fare in relazione ai profili contestati.

Peraltro, ciò assume rilevanza anche in considerazione del fatto che l'OTC ha svolto una attività di predisposizione delle candidature di natura istruttoria, laddove

le valutazioni delle candidature stesse sono state svolte dalla Fondazioni ONC.

20. Ciò posto, neppure può trovare accoglimento la domanda di risarcimento del danno proposta dalla ricorrente, in nessuna delle sue diverse possibili declinazioni.

In primo luogo, le considerazioni sopra svolte conducono al rigetto della domanda di risarcimento del danno per equivalente in relazione alla pretesa illegittimità del provvedimento con cui è stato disposto l'affidamento della gestione "ponte" del servizio in favore di CSS nelle more della definizione della nuova procedura.

21. Ma deve altresì essere rigettata la possibile pretesa risarcitoria della ricorrente in relazione alle asserite condotte tenute dalla Fondazione quali il mancato tempestivo riconoscimento del diritto d'accesso ai documenti amministrativi e in generale la circostanza per cui la Fondazione non avrebbe dovuto accreditare CSS, siccome in difetto dei requisiti o avrebbe comunque tardivamente proceduto all'autoannullamento dell'accreditamento, con la conseguenza, in tesi di parte ricorrente, che la stessa Sardegna Solidale sarebbe stata, a quel punto, ancora destinataria di una gestione "ponte" del servizio, con conseguente danno ingiusto sofferto.

22. La tesi della ricorrente non può essere condivisa, in ragione del fatto che non vi è prova del nesso di causalità tra le condotte allegare e il danno asseritamente patito, *i.e.* la mancata attribuzione della gestione "ponte" in favore della ricorrente.

In tal senso infatti, non vi è – né vi potrebbe essere – alcuna prova del fatto che in caso di mancato accreditamento di CSS alla ricorrente sarebbe stata attribuita una nuova ed ulteriore gestione "ponte" del servizio, nelle more dello svolgimento della nuova procedura.

Infatti, la ricorrente, come già sopra visto, non era, in primo luogo, gestore del servizio uscente *sic et simpliciter*, bensì era stata autorizzata alla gestione provvisoria in una situazione fattuale del tutto peculiare.

Sotto questo profilo, vale rilevare che, anche laddove entrambi soggetti fossero stati esclusi dalla procedura e non fosse intervenuto l'accreditamento in favore di

CSS, la Fondazione ONC avrebbe dovuto esercitare un nuovo poterdiscrezionale in relazione alla scelta se affidare una gestione ponte del servizio ed a quale soggetto, valutando la situazione fattuale al momento esistente ed in relazione a tutte le circostanze rilevanti.

Se così è, sotto il profilo del risarcimento del danno per equivalente, discende l'insussistenza del danno ingiusto, mancando il nesso di causalità materiale tra il provvedimento illegittimo, *i.e.* l'accreditamento in favore di CSS, e il pregiudizio allegato, *i.e.* la mancata assegnazione della gestione "ponte", non essendo provato che, se anche non fosse intervenuto l'accreditamento di CSS, la ricorrente sarebbe stata assegnataria di una nuova gestione provvisoria, essendo tale circostanza del tutto ipotetica e non vantando rispetto ad essa la ricorrente una situazione soggettiva qualificata.

23. In conclusione, il ricorso principale deve essere rigettato siccome infondato; il primo ricorso per motivi aggiunti deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse; il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere rigettato siccome infondato.

La assoluta complessità e peculiarità delle questioni trattate, nonché la novità delle stesse, costituiscono eccezionali ragioni, anche alla luce della sentenza della Corte Cost. 19 aprile 2018 n. 77, che giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, così provvede:

- rigetta il ricorso principale;
- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il primo ricorso per motivi aggiunti;
- rigetta il secondo ricorso per motivi aggiunti;

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Gabriele Serra**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Lensi**

**IL SEGRETARIO**