

Pubblicato il 26/02/2020

N. 00145/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00061/2020 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 il Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 61 del 2020, proposto da:

Croce Rossa Italiana - Comitato di Ivrea, organismo di volontariato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Fogagnolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Ivrea, via Richelmy, n. 24;

*contro*

Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Silvia Di Palo e Luigi Bisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Croce Blu Italia, Ivrea Soccorso -Volontari del Soccorso di Ivrea, A.N.P.A.S. Piemonte, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento,  
previa sospensione dell'efficacia:*

- della deliberazione del Direttore generale dell'A.o.u. Città della Salute e della Scienza di Torino del 23 dicembre 2019, n. 1750, avente ad oggetto l'«affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato ed ai comitati di Croce Rossa del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 per le postazioni di soccorso in forma continuativa ubicate sul territorio della provincia di Torino per il periodo 01/01/2020 – 31/12/2020», per mezzo della quale è stato assegnato a Croce Blu Italia il servizio di trasporto sanitario di emergenza per le postazioni di soccorso riferibili ai codici identificativi ASLTO10-1C e ASLTO10-3C;
- dell'allegato A alla deliberazione del Direttore generale dell'A.o.u. Città della Salute e della Scienza di Torino del 31 ottobre 2019, n. 1391, avente ad oggetto «avviso per l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato ed ai comitati di croce rossa del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 periodo 01.01.2020 – 31.12.2020 delle postazioni di soccorso in forma continuativa ubicate sul territorio della provincia di Torino»;
- della comunicazione dell'A.o.u. Città della Salute e della Scienza di Torino del 24 dicembre 2019, prot. 0127344;
- di ogni altro atto preordinato, conseguente e connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda ospedaliera universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'articolo 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione del Direttore generale del 31 ottobre 2019, n. 1391, allegato A, l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino ha pubblicato un avviso di gara, ai sensi dell'articolo 57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, per l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato ed ai comitati della Croce Rossa italiana del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118, per l'anno 2020, per le postazioni di soccorso in forma continuativa ubicate sul territorio della Provincia di Torino, mediante presentazione di un progetto di gestione e di un preventivo di spesa per ogni singola postazione di soccorso.

Con deliberazione del Direttore generale del 23 dicembre 2019, n. 1750, l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino ha affidato in convenzione a Croce Blu Italia il servizio di trasporto sanitario di emergenza per le postazioni di soccorso dell'Ospedale civile di Ivrea, contrassegnata dal codice ASLTO10-1C, per un preventivo di spesa pari ad euro 186.251,00, e dei Comuni del Canavese, contrassegnata dal codice ASLTO10-3C, per un preventivo di spesa pari ad euro 213.600,00.

Con nota del 24 dicembre 2019, protocollo n. 127344, l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino ha comunicato al Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana, nella qualità di precedente affidatario del servizio, la stipula della convenzione con Croce Blu Italia per la postazione di soccorso dei Comuni del Canavese, con decorrenza dall'1 gennaio 2020.

1.1. Il Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana ha domandato l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'affidamento del servizio a Croce Blu Italia per le postazioni di soccorso contrassegnate dai codici ASLTO10-1C e ASLTO10-3C, nonché degli atti preordinati, tra i quali l'avviso di gara, e degli atti conseguenti e connessi.

Con il primo motivo di ricorso il Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana ha censurato l'avviso di gara nella parte in cui, in violazione dei principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa, di cui agli articoli 1,

comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, 30, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e 56, comma 3, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, consente alla Commissione di valutazione di procedere <<all'apertura dei plichi pervenuti al fine di verificare la presenza della documentazione richiesta dal presente avviso>> in seduta riservata.

Con il secondo motivo parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'obbligo di inserimento della clausola sociale di occupazione nell'avviso di gara, previsto dall'articolo 50 del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50.

Con il terzo motivo il Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana ha infine allegato la violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 77 del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50, di nominare la Commissione di valutazione delle offerte dopo la scadenza del termine di presentazione delle stesse.

1.2. Ha resistito al ricorso l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino mentre gli organismi di volontariato controinteressati, pur essendosi perfezionata per gli stessi la notificazione del ricorso, non si sono costituiti in giudizio.

1.3. Alla camera di consiglio del 12 febbraio 2020 le parti hanno discusso il ricorso sulla domanda cautelare e sono state avvertite dal Presidente del Collegio della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata.

2. Il Collegio ritiene di dover definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, in considerazione della durata annuale del servizio e della sua esecuzione in corso a far data dall'1 gennaio 2020.

Sussistono, in proposito, tutti i presupposti richiesti dall'articolo 60 del codice del processo amministrativo, quali il decorso del termine dilatorio di venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, perfezionatasi per tutti i destinatari in data 22 gennaio 2020, la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e il previo avviso dato alle parti presenti in udienza della possibilità di definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata.

3. Prima di procedere alla trattazione dei singoli motivi di ricorso, è opportuno effettuare una breve ricognizione della normativa applicabile all'affidamento dei servizi sociali agli enti del c.d. terzo settore ed alle cooperative sociali, in attuazione dei principi costituzionali di pluralismo sociale, di non discriminazione e di sussidiarietà orizzontale.

L'articolo 57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, <<Codice del Terzo settore>> disciplina l'affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza, da effettuarsi in via prioritaria in regime di convenzione alle organizzazioni di volontariato, <<nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione>> nonché <<dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime>>.

L'articolo 142, comma 5-*octies* del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, <<Codice dei contratti pubblici>> prevede che, per i servizi individuati dall'allegato IX, tra i quali è ricompreso il servizio di trasporto dei pazienti in ambulanza, che siano, come quello in oggetto, di valore inferiore alla soglia comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), devono essere rispettati i principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, nonché i criteri di sostenibilità energetica e ambientale, e devono essere prevenute le situazioni di conflitto di interesse.

Dal combinato disposto di tali norme discende che la circostanza che l'affidamento dei servizi sociali in regime di convenzione preveda il mero rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, così come stabilito dall'articolo 56, comma 2, del Codice del Terzo settore, non vale ad estrometterli dal perimetro dell'applicabilità dei principi cardine dell'azione amministrativa, pur lasciando gli Stati membri liberi di disciplinare le procedure selettive in deroga alle disposizioni previste per l'affidamento dei servizi di interesse economico.

3.1. Alla luce di tali considerazioni deve rilevarsi l'infondatezza del secondo motivo del ricorso, relativo al mancato inserimento della clausola sociale di occupazione nell'avviso di gara.

Tale clausola, prevista dall'articolo 50 del Codice dei contratti pubblici come obbligatoria per gli affidamenti di contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi di natura non intellettuale e ad alta intensità di manodopera, soddisfa l'esigenza di tutelare la stabilità occupazionale del personale già impiegato, la quale, pur essendo degna della massima considerazione, non è riconducibile ad alcuno dei principi cogenti applicabili agli affidamenti in convenzione dei servizi sociali sotto soglia euro unitaria.

Pertanto la stazione appaltante non è tenuta ad inserire nella *lex specialis* la clausola sociale di occupazione, indipendentemente dall'accertamento del grado di intensità della manodopera occorrente per la prestazione dello specifico servizio di trasporto sanitario di emergenza 118.

Il secondo motivo di ricorso deve essere pertanto rigettato.

3.2. Devono essere invece accolti il primo ed il terzo motivo del ricorso.

Quanto al primo motivo, il Collegio osserva, in aderenza al principio di diritto enunciato dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 13, per cui la fase dell'apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica, alle quali devono essere assimilate le buste contenenti i progetti di gestione e i preventivi di spesa per le singole postazioni di soccorso, a differenza della successiva fase della valutazione, non può avvenire in seduta riservata, in quanto ciò discende direttamente dall'applicazione dei principi di pubblicità, di imparzialità e di trasparenza, di cui all'articolo 97 della Costituzione e risulta al contempo compatibile con gli obiettivi di semplificazione, flessibilità e riduzione della spesa e dei tempi di espletamento delle procedure di affidamento, enunciati nelle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Non è apprezzabile la difesa svolta oralmente dalla stazione appaltante, per cui la parità di trattamento tra operatori economici sarebbe comunque soddisfatta dalla possibilità, prevista nella *lex specialis*, di presentare

integrazioni scritte alla documentazione carente o mancante, la quale costituisce un rimedio eventuale e succedaneo rispetto al momento dell'apertura dei plichi, la cui pubblicità rappresenta l'unico e inderogabile baluardo di garanzia degli interessi pubblici e privati coinvolti nella gara.

La circostanza che la Commissione di valutazione abbia richiesto chiarimenti scritti, a fronte della produzione di documentazione carente o imprecisa, anche al Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana ed alla Croce Blu Italia non è idonea a sanare il riscontrato vizio procedurale.

E' infatti solo nel momento dell'accertamento dell'assenza di manomissioni o di alterazione dei plichi contenuti le offerte che i concorrenti vedono realizzata la massima trasparenza dell'azione amministrativa mediante il riscontro immediato della regolarità formale della documentazione prodotta, non surrogabile da rimedi che intervengono in un momento successivo alla rottura dei sigilli ed all'apertura dei plichi e che dunque fuoriescono dalla loro sfera di controllo.

3.3. Quanto al terzo motivo, il Collegio osserva, sempre in aderenza al principio di diritto enunciato dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 7 maggio 2013, n. 13, che la disposizione di cui all'articolo 77, comma 7, del Codice dei contratti pubblici, per cui <<la nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte>>, sia anch'essa diretta espressione dei principi di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa, per cui deve essere applicata anche alla procedura in oggetto.

A nulla vale obiettare, come rilevato dalla difesa dell'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino in sede di discussione orale, che nella *lex specialis* la nomina della Commissione di gara sia avvenuta per qualifiche (il direttore e il collaboratore tecnico esperto della s.c. emergenza territoriale 118, nonché il responsabile della s.s. settore amministrativo 118), dal momento che risulta palesemente violata la *ratio*

sottesa ai predetti principi generali, che è quella di evitare che i concorrenti conoscano prima della presentazione delle proprie offerte i nominativi, nel caso di specie agevolmente individuabili *per relationem*, dei componenti della commissione di valutazione, onde evitare che tale notizia possa orientare la presentazione delle offerte ed incidere sulla loro effettività.

Il primo ed il terzo motivo di ricorso devono dunque essere accolti e, per l'effetto, deve essere annullato l'avviso di gara, nelle parti in cui prevede, tra le modalità di valutazione, che la Commissione di valutazione è composta da soggetti che ricoprono qualifiche precise e determinate all'interno dell'ente, e che la stessa procederà, in sedute riservate, all'apertura dei plichi contenenti i progetti e i preventivi di spesa.

Tali vizi si riverberano sulle aggiudicazioni dell'affidamento delle postazioni di soccorso contrassegnate dai codici ASLTO10-1C ed ASLTO10-3C alla Croce Blu Italia, le quali devono essere parimenti annullate per invalidità derivata.

L'effetto conformativo della presente sentenza di annullamento consiste nel sollecito rinnovo della procedura selettiva, emendata dai vizi procedurali contestati con il primo e con il terzo motivo di ricorso.

4. Il Collegio ritiene che, nonostante l'annullamento dell'aggiudicazione del servizio relativo alla postazione di soccorso contrassegnata dal codice ASLTO10-3C, debbano essere mantenuti gli effetti della convenzione stipulata tra la Croce Blu Italia e l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino per lo svolgimento del servizio del trasporto sanitario di emergenza 118 nei Comuni del Canavese, sino all'espletamento della nuova gara.

La peculiarità del servizio, già avviato per esigenze precauzionali a far data dall'1 gennaio 2020, non può infatti tollerare interruzioni di sorta, siccome volto a garantire il diritto fondamentale alla salute delle collettività interessate.

5. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Dispone il mantenimento dell'efficacia della convenzione stipulata per lo svolgimento del servizio contraddistinto dal codice ASLTO10-3C, sino all'approvazione dell'esito della nuova procedura di gara.

Condanna l'Azienda ospedaliero-universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino a rifondere al Comitato di Ivrea della Croce Rossa italiana le spese del presente giudizio, che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Flavia Riso, Primo Referendario

Rosanna Perilli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Rosanna Perilli**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Salamone**

IL SEGRETARIO