

Pubblicato il 28/12/2020

N. 01320/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00930/2020 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 930 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Italy Emergenza Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Betti e Renato Speranzoni, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Mestre, via Andrea Costa 20/E;

contro

Azienda U.L.S.S. n. 2 Marca Trevigiana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Diego Signor, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Chiara Drago, Cristina Zampieri, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Venezia, Fondamenta S. Lucia, Cannaregio 23;

nei confronti

Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Valerio Migliorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.N.P.A.S. Comitato Regionale Veneto, Croce Azzurra O.N.L.U.S., Pedemontana Emergenza Odv, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'avviso pubblico dell'ULSS 2 Marca Trevigiana, pubblicato sul suo sito internet in data 22.07.2020, e del relativo estratto, concernente “Procedura comparativa ai sensi degli artt. 56 e 57 del **codice del terzo settore** (d.lgs. 117/2017 e s.m.i.) per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (s.u.e.m. 118) e attività di soccorso presso i pronto soccorso del Distretto di Pieve di Soligo (lotto 1) e del Distretto di Asolo (lotto 2) dell'Azienda ULSS 2 Marca trevigiana”.

- della Deliberazione n. 1143 del 09.07.2020 del Direttore Generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca trevigiana, Dott. Francesco Benazzi, pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Azienda in data 16.07.2020, in parte qua;

Nonché, dei documenti approvati con la predetta delibera n. 1143 del 2020, ovvero:

III) dell'Avviso pubblico di procedura comparativa e del relativo estratto

IV) del Regolamento della procedura ed annessi allegati di seguito indicati:

- schema di convenzione;
- schema standard organizzativo;
- schema modello di istanza e dichiarazioni.

V) ed in particolare delle disposizioni di cui al punto sub 2 del predetto Regolamento della procedura rubricato “Requisiti” che riserva l'ammissione alla procedura comparativa alle sole organizzazioni di volontariato;

VI) occorrendo del D.U.V.R.I.;

VII) occorrendo dello schema di Accordo per la nomina a responsabile esterno del trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 25 del Regolamento UE 2016/679;

Tutti allegati alla predetta Deliberazione n. 1143/2020

nonche' occorrendo:

VIII) degli inerenti atti presupposti, connessi e consequenziali

nonche' per quanto d'occorrenza, laddove ostativi,

IX) della DGR – Regione Veneto n. 179/2014 che “dando attuazione alle disposizioni della Legge Regionale 27 luglio 2012, n. 2,6 identifica l'elenco dei soggetti provvisoriamente accreditati all'attività di soccorso e trasporto sanitario con ambulanza e le modalità di affidamento di tale attività da parte delle Aziende sanitarie della Regione” e dei relativi allegati A, B, C, D, E;

- X) nonché in particolare dell'Allegato B della predetta DGR – Regione Veneto n. 179/2014 delle disposizioni, laddove ostative, dell'art. 6 “Attività svolte dal volontariato”, dell'art. 7 “Attività svolta dagli Enti Pubblici a base associativa” e art. 8 “Attività svolte da soggetti diversi dalle Associazioni di Volontariato”.

B) in via subordinata

per l'annullamento, previa sospensione, dei predetti atti, in quanto riservano l'ammissione alla procedura alle sole organizzazioni di volontariato, escludendo e/o non ammettendo altre organizzazioni senza scopo di lucro, ed in particolare le cooperative sociali, quale la ricorrente,

1) per quanto concerne la domanda subordinata sub b) relativamente all'ammissione alla procedura alle sole organizzazioni di volontariato, escludendo e/o non ammettendo altre organizzazioni senza scopo di lucro, ed in particolare le cooperative sociali, quale la ricorrente:

A) dichiarazione di non manifesta infondatezza e di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 57 del D.lgs 117\17, nonché dell'art. 56 del

D.lgs 117\17 ed occorrendo degli artt. 4 e 5 L.R. Veneto n. 26/2012, laddove consentono e\o dispongono l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario in emergenza alle sole Organizzazioni di Volontariato e non anche alle Cooperative Sociali, per violazione degli articoli 1, 3, 4, 35, 45, 97, 117 e 118 della costituzione, anche in ossequio ai principi stabiliti dal considerando 28 e dell'art. 10 lett h) della DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014, che equiparano, a tal fine, le Organizzazioni senza scopo di lucro alle Associazioni senza scopo di lucro come da conclusioni riportate in calce al presente atto.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Italy Emergenza Cooperativa Sociale il 30/10/2020:

per l'annullamento

- I) della deliberazione n. 1585 del 23.09.2020 del Direttore Generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca trevigiana, Dott. Francesco Benazzi, ed annessi allegati, affissa all'albo Aziendale il 25.09.2020, che delibera di approvare le operazioni, i verbali acquisiti agli atti (n. 1 del 11.08.2020 dell'UOC Provveditorato e n. 2 della Commissione delle sedute dei giorni 21.08.2020, 24.08.2020 e 26.08.2020), e l'esito, della procedura comparativa ex artt. 56 e 57 del D.lgs 117/2017 per la stipula di una convenzione per 60 mesi, rinnovabile per ulteriori 24, per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (S.U.E.M. 118) e attività di soccorso presso i Pronto Soccorso del Distretto di Pieve di Soligo (lotto 1) e del Distretto di Asolo (lotto 2) dell'Azienda ULSS 2 Marca trevigiana,

nonche', per l'annullamento dei provvedimenti e atti già impugnati con il ricorso principale del 14.09.2020;

previo occorrendo

Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, per l'esame delle seguenti questioni:

1) per quanto concerne la domanda principale sub a), ritenendo illegittima la scelta di procedere con l'affidamento diretto in convenzione anziché procedere con gara ex d.lgs. n. 50 del 2016:

-se gli articoli 1 e art. 4 lett.d della direttiva 2014/24/ue del parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014, in caso di un appalto con un importo pari o superiore alla soglia ivi prevista di €.750.000,00, al netto dell'IVA, contemplando l'allegato XIV, ivi richiamato, tutti i servizi di ambulanza di cui al CPV 85143000-3, siano prevalenti rispetto alle disposizioni dell'art. 10 lett h) che escludono dalla applicazione della stessa direttiva 2014/24/UE i servizi di ambulanza, ad eccezione dei servizi di trasporto di pazienti in ambulanza e pertanto se si applicano a tutti i servizi di ambulanza di cui al CPV 85143000-3, inclusi quelli di emergenza e urgenza

-se gli articoli 1 e art. 4 lett.d della direttiva 2014/24/ue del parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014, in caso di un appalto con un importo pari o superiore alla soglia ivi prevista di €.750.000,00 al netto dell'iva, ostino ad una normativa interna per cui sia possibile effettuare un convenzionamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza riservato alle Organizzazioni o alla associazioni di volontariato senza scopo di lucro,

-se gli articoli 1 e art. 4 lett.d della direttiva 2014/24/ue del parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014, in caso di un appalto con un importo pari o superiore alla soglia ivi prevista di €.750.000,00 al netto dell'iva ostino ad una normativa interna per cui sia possibile riservare alle Organizzazioni o alla associazioni di volontariato senza scopo di lucro gli affidamenti senza attivare la procedura stabilita ai sensi dell'art. 77 della Direttiva 2014/24/ue del parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014

2) per quanto concerne la domanda subordinata sub b) relativamente all'ammissione alla procedura alle sole organizzazioni di volontariato, escludendo

e/o non ammettendo altre organizzazioni senza scopo di lucro, ed in particolare le cooperative sociali, quale la ricorrente:

a) se il considerando 28 e l'art. 10 lett h) della direttiva 2014/24/ue del parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014, laddove contemplano rispettivamente che:

1-sub considerando 28) la presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro

2- sub art. 10) La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi: ... h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro;

-ostino ad una normativa interna, quali gli artt. 56 e 57 del D.lgs.117\17 dello Stato Italiano, ed occorrendo della LR Veneto 26\12 e sue disposizioni applicative per cui sia possibile effettuare un convenzionamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza riservato alle sole Organizzazioni di Volontariato, quali le associazioni di volontariato senza scopo di lucro, e non anche ad altre organizzazioni senza scopo di lucro, quali le cooperative sociali di diritto italiano.

previa occorrendo, in via alternativa o congiunta o subordinata all'accoglimento del suddetto rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia ue,

della dichiarazione di non manifesta infondatezza e di rilevanza della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 57 del D.lgs 117\17 laddove prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, non contemplando e non equiparandosi ad esse anche le cooperative sociali, quali organizzazioni senza scopo di lucro

-dell'art. 56 del D.lgs 117\17 laddove non contempla e non equipara alle organizzazioni di volontariato le cooperative sociali, quali organizzazioni senza scopo di lucro, per le convenzioni ivi previste,

-ed occorrendo degli artt. 4 e 5 della LR Veneto 26\2012 laddove non contemplano e non equiparano alle organizzazioni di volontariato le cooperative sociali, quali organizzazioni senza scopo di lucro, per le convenzioni ivi previste, per violazione degli articoli 1, 3, 4, 35, 45, 97, 117 e 118 della costituzione, anche in ossequio ai principi stabiliti dal considerando 28 e l'art. 10 lett h) della DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014, laddove contemplano l'equiparazione tra organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro per i servizi di emergenza

In via istruttoria si chiede a Codesto On.le Giudice che venga disposta:

-l'acquisizione di ogni documento utile per la decisione della causa e si chiede che la causa venga sollecitamente trattata in pubblica udienza.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda U.L.S.S. n. 2 Marca Trevigiana, della Regione Veneto e dell'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze Ody (In Forma Breve Anpas Ody);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2020, tenutasi ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, comma 1, d.l. n. 137 del 2020 e 4, d.l. n. 28 del 2020, il dott. Paolo Nasini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Italy Emergenza Cooperativa Sociale (d'ora in poi Italy), con ricorso depositato in data 24 settembre 2020, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, gli atti e i

provvedimenti indicati in epigrafe contestando la legittima indizione, da parte dell'Azienda Ulss n. 2 della Marca Trevigiana (d'ora in poi Ulss 2), con delibera n. 1143/20, di una procedura comparativa, ai sensi degli artt. 56 e 57, d.lgs. n. 117 del 2017, per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (S.U.E.M. 118) e attività di soccorso presso i pronto soccorso dei distretti di Pieve di Soligo (Lotto 1) e di Asolo (Lotto 2) dell'Azienda ULSS 2 Marca Trevigiana" approvandone i relativi allegati tra cui il Regolamento della procedura ed annessi allegati.

La ricorrente ha contestato la legittimità degli epigrafati provvedimenti e atti sotto due diversi profili, specificamente "graduati" ai fini processuali:

1) in via principale, ha opposto che l'ULSS 2 avrebbe indetto la selezione *de qua* senza effettuare un'istruttoria dei costi per giustificare se fosse più conveniente procedere tramite convenzionamento diretto anziché mediante gara ex d.lgs. n.50 del 2016, né motivato la scelta di tale indizione in deroga al decreto medesimo.

2) in via subordinata, la selezione indetta dall'ULSS 2 Marca trevigiana ed il relativo Regolamento escluderebbero illegittimamente le cooperative sociali dalla partecipazione alle procedure di affidamento diretto in convenzione, l'art. 57, d.lgs. 117 del 2017, dovendo essere interpretato in conformità alle previsioni contenute nel considerando 28 e nell'art. 10, lett. h, dir. 2014/24/UE, e alla corrispondente disposizione dell'art. 17, lett. h), d.lgs. n. 50 del 2016; nel caso gli artt. 56 e 57, d.lgs. n. 117 del 2017, vengano interpretati nel senso che riservano alle sole organizzazioni di volontariato tali affidamenti diretti, sussisterebbe un contrasto con la direttiva 2014/24/UE, prevalendo le disposizioni di quest'ultima sulle norme interne, anche regionali, da disapplicare o, eventualmente, dichiarare incostituzionali, previo incidente di costituzionalità.

Italy, con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 24 settembre 2020, ha, altresì, impugnato la delibera n. 1585/2020, dell'Ulss. 2, di approvazione delle

operazioni e degli esiti della procedura comparativa oggetto di contestazione.

A fondamento del ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente ha dedotto, da un lato, l'illegittimità in via derivata del suddetto provvedimento in ragione dei vizi contestati in sede di ricorso principale; dall'altro lato, l'illegittimità "propria" della delibera così impugnata in quanto <<per difetto di motivazione ed eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti poiché laddove viene dato atto della proposizione del ricorso principale di Italy Emergenza nella descrizione dei relativi motivi di impugnazione non viene fatto alcun cenno sulle eccezioni mosse e neppure viene assunta posizione in ordine alle stesse>>.

Si sono costituiti in giudizio Ulss 2, la Regione Veneto e l'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze Odv (d'ora in poi Anpas) contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza del 16 dicembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare.

L'Ulss. 2 ha eccepito l'inammissibilità del ricorso principale (e conseguentemente di quello per motivi aggiunti) in quanto <<la società non ha presentato istanza di partecipazione alla procedura per arrivare poi a contestare l'esclusione a fronte dei limiti di partecipazione fissati dalla *lex specialis*>>.

Parte ricorrente ha agito in giudizio contestando in radice il mancato svolgimento della gara ad evidenza pubblica e, comunque, l'esclusione delle "cooperative sociali" dalla procedura in esame, operata "a monte", al momento, cioè, dell'indizione della procedura comparativa medesima.

Viene, quindi, immediatamente pregiudicato l'interesse ad un affidamento mediante gara, da un lato, e all'affidamento diretto in via subordinata, dall'altra,

con il conseguente interesse e legittimazione di Italy ad impugnare gli atti e i provvedimenti della procedura comparativa in contestazione, in via immediata, a prescindere cioè dalla partecipazione alla procedura (si vedano, C. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2003, n. 1; 7 aprile 2011, n. 4; 25 febbraio 2014, n. 9; 26 aprile 2018, n. 4).

L'eccezione, pertanto, deve essere respinta.

2. In ordine al primo motivo di ricorso principale.

2.1. Le allegazioni di parte ricorrente.

Attesa la graduazione dei motivi di ricorso principale, occorre principiare dalla questione, di cui al primo motivo, relativa alla asserita illegittima indizione della procedura comparativa, di cui al combinato disposto degli artt. 57 e 56, d.lgs. n. 117 del 2017.

Italy ha dedotto, in sintesi, che:

- in nessuna parte della deliberazione di indizione della procedura selettiva, né in alcun atto istruttorio in essa richiamato, si ravviserebbe un'analisi comparativa e/o una motivazione sulla convenienza e, quindi, sul vantaggio economico nel procedere tramite un convenzionamento diretto dei servizi per i quali è causa, ex art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, anziché col ricorso al mercato, tramite una procedura (eventualmente affievolita) di cui al d. lgs. n. 50 del 2016, nonostante le indicazioni della giurisprudenza unionale in ordine alla possibilità di deroga alle regole degli appalti pubblici, in materia di evidenza pubblica ex dir. 2014/24/UE, recepita dal d.lgs. n. 50 del 2016;
- l'art. 56, d.lgs. n. 117 del 2017, richiede che l'affidamento diretto mediante convenzionamento risulti più favorevole rispetto al ricorso al mercato, mentre l'art. 57 consente l'affido diretto, in via prioritaria, << ... in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione>>.

- le disposizioni, come quelle predette, derogatorie della regola comunitaria della “gara”, necessitano di una adeguata istruttoria e motivazione da parte dell’Amministrazione, con particolare riguardo alle <<condizioni di efficienza economica e adeguatezza>>, in mancanza dovendosi applicare le regole generali di cui al d.lgs. n. 50 del 2016 e alla dir. 2014/24/UE;
- il fatto che la l.r. Veneto n. 26 del 2012, come attuata dalla DGR Veneto n. 179/14, imponga “l’obbligo” di affidare in via prioritaria i servizi per i quali è causa mediante convenzionamento diretto non esclude, comunque, la necessità di dover sempre motivare e comprovare la condizione presupposta di economicità e adeguatezza rispetto al ricorso al mercato, perché devono essere interpretate in linea con i principi unionali di cui sopra, fermo restando che anche la stessa legge regionale imporrebbe il rispetto della condizione di economicità;
- la legge regionale deve, comunque, essere interpretata in conformità alla normativa statale di cui all’art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, trattandosi, nel caso di specie, di materia rientrante nella potestà legislativa “concorrente” della P.A.;
- pertanto, sussiste un difetto di istruttoria e di motivazione nei provvedimenti con i quali si è disposta la gara con conseguente illegittimità degli stessi;
- laddove, poi, il suddetto difetto fosse originato dalle previsioni della DGR Veneto n. 179 del 2014, quest’ultima andrebbe annullata *in parte qua*, per mancata valutazione dei criteri di economicità e adeguatezza;
- sotto altro profilo, pur escludendo, l’art. 10, lett. h., dir. 2014/24/UE, in via eccezionale, dall’ambito dell’applicazione della disciplina unionale i servizi di trasporto sanitario in emergenza, leggendo tale norma in combinato disposto con l’art. 4 della medesima direttiva, detta esclusione deve ritenersi valere solamente per affidamenti di importo inferiore ad € 750.000,00, laddove, nel caso di specie l’appalto, comprensivo dei due lotti, ha un valore di Euro

22.858.796,00, la normativa “eccezionale” essendo finalizzata a riservare il convenzionamento diretto ai soli affidamenti di modesta entità;

- laddove, infine, vi fossero dubbi sull’interpretazione delle predette norme unionali, parte ricorrente ha richiesto espressamente che venga disposto il rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E sul punto.

2.2. La normativa e gli insegnamenti giurisprudenziali applicabili.

La direttiva n. 2014/24/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, al considerando n. 28 chiarisce che <<la presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere articolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo «Servizi di trasporto terrestre» del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici («regime alleggerito»). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza>>.

In applicazione di quanto sopra, l’art. 10 della direttiva predetta stabilisce che quest’ultima non si applica agli appalti pubblici di servizi concernenti <<servizi di difesa civile, di protezione civile e di

prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza>>.

La disposizione che precede, quindi, è stata pedissequamente trasposta dal legislatore nazionale nell'art. 17, comma 1, lett. h, d.lgs. n. 50 del 2016, ai sensi del quale le disposizioni del "codice appalti" non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi <<concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza>>.

Come emerge chiaramente dalla lettura delle disposizioni che precedono, i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (SUEM 118) e attività di soccorso presso i Pronto Soccorso, per i quali è causa, ricadono nella fattispecie "esclusa" di cui sopra.

In questo senso, la CGUE, con una prima sentenza (11 dicembre 2014, in C-113/13, "Spezzino"), pur facendo riferimento ad una normativa unionale precedente (si trattava della direttiva n. 18 del 2004), ha affermato un principio applicabile anche al caso di specie, ovvero che gli artt. 49 e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata.

In particolare, la CGUE (con pronuncia in tal senso ribadito dalla sentenza nella causa C-50/2014) ha sottolineato che «uno Stato membro può ritenere, nell'ambito del potere discrezionale di cui dispone per stabilire il livello di tutela della sanità pubblica e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, che il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponda alla finalità sociale del servizio di trasporto sanitario d'urgenza e che sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio. Si deve nondimeno rilevare che un sistema di organizzazione del servizio di trasporto sanitario di urgenza come quello in discussione nel procedimento principale, consistente, per le amministrazioni competenti, nel ricorso in via prioritaria ad associazioni di volontariato, deve effettivamente contribuire alla finalità sociale così come al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detto sistema è basato. A tale riguardo è necessario che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati al precedente punto della presente sentenza, che non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla legislazione nazionale. Quindi, l'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente

sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse>>.

Ancora più di recente la Corte di giustizia è nuovamente intervenuta sul tema con sentenza 21 marzo 2019, C-465/17 (Falck Rettungsdienste GmbH e a./Stadt Solingen), affermando che le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici non si applicano ai servizi di trasporto di pazienti, forniti, in caso di emergenza, da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro e che sia l'assistenza di pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, sia il trasporto in ambulanza qualificato rientrano nella nozione di "prevenzione contro i pericoli", ai sensi dell'art. 10, lett. h), della direttiva 2014/24.

Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, c.d. **Codice del Terzo settore** (emanato a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), è intervenuto, quindi, a dettare una disciplina speciale articolata in una previsione "più ampia" (art. 56) e una precisamente riferita al servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (art. 57).

Nel primo caso, ai sensi del primo comma della disposizione, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

L'art. 57, invece, con esclusivo riferimento al servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, stabilisce che i servizi rientranti in detta tipologia, possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41,

comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Ai sensi del secondo comma, alle convenzioni aventi ad oggetto i servizi di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 3-bis e 4 dell'art. 56.

La fattispecie che ci occupa rientra nella previsione speciale dell'art. 57 che precede, non trovando, quindi, applicazione l'art. 56: pertanto, il rinvio alle previsioni di tale ultima disposizione è limitato ai soli commi da 2 a 6 e non al primo comma sopra richiamato.

Infine, occorre ricordare che, nel caso di specie, si verte in materia di "tutela della salute" che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., rientra nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni.

Ciò comporta, da un lato, che <<spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato>>; dall'altro lato, che, ai sensi del comma 6, art. 117 Cost., anche la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Nel caso di specie, la disciplina regionale di riferimento (proprio in attuazione della norma costituzionale citata, C. Stato, sez. III, 14/05/2019, n. 3131) va individuata nella l. r. Veneto n. 26 del 2012 (recante disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza) la quale, per quanto in questa sede di interesse, all'art. 5 stabilisce che l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza è svolta dalle aziende ULSS, nonché dai soggetti iscritti nell'elenco regionale, di cui all'art. 4, della medesima legge, approvato dalla Giunta Regionale e annualmente aggiornato.

In forza del comma 2 dell'art. 5, i rapporti con le aziende ULSS, nonché le modalità con le quali i soggetti iscritti nell'elenco regionale di cui all'art. 4 concorrono all'attività di soccorso ed emergenza, sono regolati da apposite convenzioni, stipulate sulla base di uno schema tipo approvato dalla Giunta regionale e rese pubbliche in conformità a quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici. Le convenzioni di cui al comma 2 prevedono un sistema di budget definito secondo criteri basati sull'applicazione di costi standard individuati dalla Giunta regionale ed aggiornati con cadenza triennale. In accordo con i soggetti convenzionati, sono determinate le modalità di verifica e revisione della qualità e della quantità delle prestazioni rese, anche attraverso l'individuazione di appositi indicatori di efficienza e di qualità.

Qualora l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4, le aziende ULSS possono affidarla, a titolo oneroso a soggetti individuati attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici e rispondenti ai requisiti idonei a garantire livelli adeguati di qualità e a valorizzare la funzione sociale del servizio.

In forza delle espresse previsioni contenute nella legge regionale, a quest'ultima è stata data attuazione, esecuzione e integrazione con DGR n. 179 del 27 febbraio 2014.

E' stato sottolineato, in giurisprudenza, che <<il Legislatore regionale - nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente nella materia della tutela della salute di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (C. Stato, sez. III, ord., 5 novembre 2018, n. 6264; 22 febbraio 2018, n. 1139) oltre che in forza delle competenze riconosciute dall'art. 2, comma 1 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 - ha previsto un "obbligo" di affidamento del servizio di trasporto sanitario di

urgenza, alle Associazioni di volontariato che non contrasta con la "possibilità" di tale affidamento, introdotta dal **Codice del Terzo Settore** e che trova la propria genesi nell'esclusione dall'obbligo della selezione pubblica prevista dalla disciplina comunitaria e dalle pedissequa disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Nessun contrasto, dunque, tra il **Codice del Terzo Settore** (art. 57), che prevede la possibilità di affidare "in via prioritaria" - e dunque prima dell'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica - alle Organizzazioni di volontariato i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, e la norma regionale, espressione peraltro di potestà legislativa concorrente, che dispone l'affidamento di tali servizi (anche in questo caso in via prioritaria: art. 5, comma 1, l. reg. n. 26 del 2012) alle Associazioni, e solo in via sussidiaria (comma 5 dell'art. 5) con gara pubblica>> (C. Stato, sez. III, 14/05/2019, n. 3131).

2.3. Sulla fondatezza delle allegazioni e argomentazioni di parte ricorrente.

a) Per quanto concerne l'asserito contrasto della normativa nazionale e regionale con le disposizioni e i principi comunitari, la contestazione di parte ricorrente deve ritenersi infondata, in considerazione della espressa esclusione della fattispecie che ci occupa dall'ambito di applicazione della disciplina "appalti" di cui alla direttiva 2014/24/UE, così come affermato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale previamente citata.

In questo senso, quindi, deve escludersi un contrasto, anche solo indiretto, della disciplina nazionale (artt. 56 e 57, d.lgs. n. 117 del 2017) e regionale (l. r. Veneto n. 26 del 2012 e successivi atti esecutivi), con quella comunitaria, per il fatto di non imporre lo svolgimento di procedura di evidenza pubblica in fattispecie come quella per la quale è causa.

Come accennato, nel caso di specie, si tratta di servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (SUEM 118) e attività di soccorso presso i Pronto Soccorso.

Alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria e interna più sopra ricordata, l'affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (a differenza del solo trasporto sanitario), deve ritenersi escluso dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici, secondo quanto stabilito dall'art. 17, comma 1, lett. h), d.lgs. 50/2016, in conformità all'art. 10, lett. h), direttiva 2014/24/UE, a prescindere dal valore del servizio e, dunque, dal superamento o meno delle soglie di rilevanza europea (in questo senso, recentemente, anche Tar Calabria, sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068).

Non si pone, cioè, nemmeno un problema di “soglie” comunitarie, perché la fattispecie si colloca del tutto al di fuori della materia comunitaria a prescindere dal valore dell'appalto. Le suddette norme comunitarie, infatti, non limitano l'effetto della deroga, né esplicitamente e né implicitamente, al non superamento di una determinata soglia.

Peraltro, è del tutto ipotetica e non suffragata da sufficienti elementi di prova la censura di parte ricorrente secondo la quale <<un affidamento con valore stimato in Euro 22.858.796,00 per una durata di 60 mesi, prorogabili di ulteriori 24 mesi, non sia adeguato affidarlo in modo diretto alle organizzazioni di volontariato fuori dai criteri della direttiva 2014/24/UE, stabiliti per la tutela della concorrenza e l'efficienza economica delle offerte>>.

Conseguentemente, le doglianze dedotte dalla società ricorrente sono *in parte qua* infondate non sussistendo alcun contrasto tra le previsioni nazionali e regionali in esame, da un lato, e la disciplina e i principi europei, dall'altro.

b) Con riferimento alla questione relativa alla mancata preventiva comparazione dei costi del convenzionamento diretto rispetto al “ricorso al mercato”, è sufficiente sottolineare come, nel caso di specie, non trovi applicazione l'art. 56, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017, ma l'art. 57, il quale, come sopra ricordato, nel richiamare le disposizioni della norma precedente non contempla il primo

comma, recante proprio il riferimento alla maggiore convenienza rispetto al ricorso al mercato.

In altre parole, l'affidamento in convenzione diretta di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle organizzazioni di volontariato indica autonomi presupposti, tra i quali non rientra la maggiore convenienza di tale affidamento rispetto al ricorso al mercato concorrenziale, prevista dal primo comma dell'art. 56, non richiamato dal successivo art. 57 (così, recentemente, Tar Calabria, sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068; C. Stato, sez. III, ord., 11/09/2020, n. 5313).

In questo senso, la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 255 del 2020, della quale si dirà anche più avanti, ha sottolineato che, nel caso dell'art. 57 cod. terzo settore, non venendo richiamato il comma 1 di tale articolo, l'affidamento diretto può essere disposto anche in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato, pur essendo necessario che l'affidamento in questione garantisca l'espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, con adesione dei potenziali affidatari a una rete associativa, e l'accreditamento ai sensi della normativa regionale in materia.

Pertanto, anche tale argomentazione deve essere respinta.

c) Venendo, quindi, all'ultima questione dedotta con il primo motivo di impugnazione, secondo parte ricorrente gli atti e provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi non essendo stato dato conto, mediante adeguata istruttoria e motivazione, del fatto che, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto di quest'ultimo mediante convenzionamento garantisce <<l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di

trasparenza e non discriminazione>>, così come puntualmente previsto dall'art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017.

Tale norma, d'altronde, deve essere correlata con la già citata disciplina regionale concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., con ciò intendendosi non solo la l. r. n. 26 del 2012, ma anche gli atti della Regione adottati in via applicativa, esecutiva e integrativa.

Come si è detto, infatti, l'art. 5, comma 2, della predetta legge regionale nell'”imporre” la regola dell'affidamento dei servizi di soccorso ed emergenza mediante convenzione, consente una deroga alla stessa solo qualora <<non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4>>, in tal caso le aziende ULSS potendo affidare tali servizi, a titolo oneroso, a soggetti individuati attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici e rispondenti ai requisiti idonei a garantire livelli adeguati di qualità e a valorizzare la funzione sociale del servizio.

Non viene in questo caso in esame la questione della “obbligatorietà” o meno della procedura di affidamento mediante convenzione e delle sua compatibilità con la disciplina comunitaria: tale questione è stata risolta come sopra detto anche alla luce della più recente giurisprudenza.

Il problema in esame è accertare se e in che misura sia posto, dal combinato disposto della normativa statale e regionale, un obbligo di motivazione a carico della P.A. che procede ad affidare mediante convenzione i servizi per i quali è causa.

Pur interpretando e applicando la, tuttora, vigente legge regionale veneta n. 26 del 2012, alla luce della successiva introduzione dell'art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, il Collegio ritiene che l'obbligo di motivazione di cui a tale ultima norma non debba essere assolto dalla P.A. nel momento in cui procede ad affidare mediante convenzionamento i servizi in esame, ma, al contrario, deve essere puntualmente

esplicitato nel caso in cui la P.A. ritenga <<che l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4>>, e, ciò, evidentemente in quanto non possa essere garantito <<l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione>>.

La legge regionale, cioè, "inverte" l'operatività dell'obbligo motivazionale, sull'assunto, evidentemente, che le regole dettate dalla stessa legge e poi precisate successivamente dalla disciplina posta dalla stessa Regione sia tale da garantire il perseguimento dell'ottimale svolgimento del servizio in conformità, a ben vedere, con le previsioni della normativa statale di cui al c.d. del "terzo settore" (ancorché emanata posteriormente), salvo che, in concreto, la P.A. non apprezzi l'impossibilità per i soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4 di assicurare l'esercizio dell'attività di trasporto per la quale è causa nel rispetto dei principi di cui all'art. 57, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017.

In questo senso, viene comunque garantito il rispetto dei principi sottesi alla stessa legge regionale, come ricordati dall'art. 1, in forza del quale la legge n. 26 del 2012 <<appronta una disciplina del sistema regionale dei trasporti sanitari di soccorso, conferendo agli enti sanitari e alle associazioni autorizzati ed accreditati la possibilità di concorrere all'espletamento delle attività di trasporto di soccorso ed emergenza intrinsecamente sanitarie, in considerazione della loro diffusione territoriale, del radicamento nel tessuto socio-sanitario veneto, nonché dei valori di efficienza e qualità del servizio reso, nell'interesse generale e nel rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza>>.

Quanto sopra, oltre ad essere coerente con le previsioni della legge regionale, non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 117 del 2017, perché l'art. 57 non impone, quale principio fondamentale non derogabile dalla normativa regionale,

che l'obbligo di motivazione vada assolto qualora la P.A. proceda con l'affidamento in convenzione.

Inoltre, occorre considerare che a garantire sia l'adeguatezza che l'economicità del servizio sono posti le analitiche regole di cui alla d.g.r. n. 179/14 e i relativi allegati che, in forza delle previsioni della legge regionale, stabiliscono sia criteri rigorosi per la valutazione delle spese ristorabili (all. d) sia una disciplina puntuale in merito ai requisiti tecnici e professionali richiesti (all. B e E).

Va sottolineato, peraltro, che la previsione dell'art. 57 diverge sensibilmente rispetto a quella dell'art. 56, comma 1, in quanto non si richiede una maggiore "convenienza", in termini, primariamente, di risparmio dei costi di servizio, per la Stazione appaltante, rispetto al ricorso al mercato, ma esclusivamente la garanzia che il servizio venga svolto in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

In questo senso, il complesso delle cautele e previsioni apprestate dal combinato disposto della l. r. n. 26 del 2012 e della DGR attuativa consente di giustificare pienamente l'inversione dell'obbligo di motivazione puntuale in contestazione.

Per quanto concerne gli aspetti strettamente "economici", del resto, va ricordato che, con riferimento alla fattispecie che ci occupa, da un lato, nella delibera del Direttore Generale n. 1143 del 9 luglio 2020, l'Ulss resistente ha sottolineato che giuste le risultanze dell'istruttoria svolta al riguardo dall'Azienda, garantiscono all'Amministrazione, a parità di fabbisogni, un risparmio di spesa rispetto ai contratti in essere. In particolare, è stato chiarito che «è ammesso esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate nel limite massimo del rimborso previsto dall'Ente in sede di offerta. Nessuna voce di costo verrà ristorata in assenza di documentazione comprovante le spese sostenute collegate all'esecuzione dell'attività di cui alla presente procedura. L'entità delle spese rimborsabili nel rispetto di quanto previsto dall'allegato D

della Delibera di Giunta Regionale Veneto, 27 febbraio 2014, n° 179, nonché la cadenza periodica e le modalità del medesimo rimborso, saranno definite in sede di stipulazione dell'atto convenzionale. Il rimborso stimato dall'ente offerente, non potrà superare l'importo massimo annuo, per singolo lotto.... Tali importi, suddivisi per singolo lotto, si intendono omnicomprensivi di tutti gli eventuali oneri, e, in caso di stipula di convenzione, il rimborso annuo, per singolo lotto, stimato dall'Ente selezionato, diventerà l'importo massimo rimborsabile a favore dello stesso>>.

Dall'altro lato, nella Deliberazione del Direttore Generale 23/09/2020, n. 1585 dell'Ulss 2, di approvazione degli esiti della procedura comparativa in contestazione, è stato precisato che i nuovi operatori, individuati con la procedura comparativa indetta ai fini dell'espletamento del servizio in esame, <<giuste le risultanze dell'istruttoria svolta al riguardo dall'Azienda, garantiscono all'Amministrazione, a parità di fabbisogni, un risparmio di spesa rispetto ai contratti in essere>>.

Pertanto, anche tale doglianza di ricorso deve essere respinta.

3. In ordine al secondo motivo di ricorso principale.

Parte ricorrente ha dedotto, in sintesi, che:

- gli atti della procedura comparativa in contestazione prevedono che gli Enti con i quali stipulare la convenzione siano “organizzazioni volontariato ai sensi dell'art. 32, d.lgs. n. 117 del 2017”, così escludendo altre organizzazioni senza scopo di lucro, e, tra esse, le cooperative sociali;
- le cooperative sociali, quali l'odierna ricorrente, pur non essendo un soggetto contemplato dall'art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, sono un ente senza scopo di lucro del terzo settore ex art. 4, d.lgs. n. 50 del 2016, al pari delle organizzazioni di volontariato, e il considerando 28 e l'art. 10, lett. h, della direttiva 2014/24/UE, così come l'art. 17, lett h), d.lgs. n. 50 del 2016, consentono il

convenzionamento diretto dei servizi di emergenza se “effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro”;

- la direttiva predetta deve ritenersi prevalere sugli artt. 56 e 57, d.lgs. n. 117 del 2017, e sulla normativa regionale di cui alla l. r. Veneto n. 26 del 2012 e alla D.G.R. Veneto n. 179 del 2014, con conseguente diritto della ricorrente, quale organizzazione senza scopo di lucro, a partecipare alla procedura comparativa;

- è la delibera regionale e non la l. r. n. 26 del 2012 a riservare in via prioritaria alle organizzazioni di volontariato l'affidamento dei servizi in questione, la normativa regionale riferendosi, mediante rinvio all'art. 4, anche ad altri operatori quali le cooperative sociali;

- nel caso in cui vi fossero dubbi sull'interpretazione del considerando 28 e dell'art. 10, lett. h della predetta direttiva sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla CGUE;

- qualora si ritenesse che il concetto di assenza di scopo di lucro stabilito in sede unionale diverga dal criterio nazionale italiano ex art. 3, d. lgs. n. 117 del 2017, gli artt. 56 e 57 del medesimo decreto e gli artt. 4 e 5 della l.r. Veneto n. 26 del 2012 sarebbero incostituzionali per violazione degli artt. 1, 3, 4, 35, 45, 97, 117, 118 Cost.;

- la ricorrente, possedendo tutti gli altri requisiti indicati dalla disciplina della procedura selettiva ad eccezione della qualificazione in termini di “organizzazione di volontariato”, vede ingiustamente pregiudicato il proprio interesse a partecipare ad una procedura di gara o di selezione e, quindi, a conseguire l'instaurazione di un rapporto contrattuale con la P.A. per l'erogazione del servizio in oggetto.

In merito al problema della mancata “estensione” della procedura in esame alle cooperative sociali, le censure di parte ricorrente coinvolgono tutti i livelli normativi più sopra ricordati.

Iniziando da quello comunitario, occorre sottolineare che, come sopra ricordato, il considerando 28 e l'art. 10, lett. h, della direttiva 24/2014/UE si limitano ad escludere dall'ambito di applicazione del diritto comunitario in materia di appalti gli affidamenti relativi allo specifico settore in esame effettuati in favore delle "organizzazioni senza scopo di lucro".

Anche qualora si ritenesse di poter ricomprendere, in tale ultima nozione, le cooperative sociali, la direttiva comunitaria, proprio perché esclude la fattispecie dal suo campo di applicazione, non è in grado di incidere sul potere discrezionale in capo al legislatore, tanto nazionale che regionale, di disciplinare autonomamente la fattispecie medesima, eventualmente limitando, come nel caso di specie, i destinatari dell'affidamento alle sole organizzazioni di volontariato con esclusione delle cooperative sociali.

Il considerando 28 e l'art. 10, lett. h) della direttiva n. 2014/24/UE, e, conseguentemente, l'art. 17, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 50 del 2016, pongono effettivamente sullo stesso piano le organizzazioni e le associazioni senza scopo di lucro, ma al solo fine della determinazione dell'ambito applicativo della disciplina sugli appalti pubblici, senza tuttavia sancire - diversamente da quanto sostenuto dalla parte ricorrente - un principio di piena equiparazione (ai fini dell'affidamento diretto *de quo*) tra le associazioni di volontariato e altre organizzazioni senza scopo di lucro, con la conseguenza che non è censurabile la scelta del legislatore (i.e. art. 57 del decreto legislativo n. 117/2017) di riservare la partecipazione al convenzionamento per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle sole organizzazioni di volontariato (in tal senso, TAR Puglia, sez. II, 29 giugno 2020, n. 922).

In tal senso, l'esclusione del servizio in oggetto dalla disciplina dettata dalla direttiva 2014/24/UE impedisce il delinearsi di profili di contrasto della legislazione nazionale con quella europea.

L'art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, laddove indica, quali soggetti affidatari, le sole organizzazioni di volontariato, quindi, non può dirsi contrastare con la normativa comunitaria.

Con riferimento, invece, ai dubbi di compatibilità costituzionale avanzati da parte ricorrente, gli stessi non risultano fondati.

Premesso che la l. n. 106 del 2016, nel delegare al Governo l'individuazione dei criteri e delle modalità per l'affidamento dei servizi d'interesse generale "agli enti", ha permesso al legislatore delegato di selezionare quali enti, all'interno del terzo settore, potessero essere destinatari di un affidamento diretto, senza che possa ravvisarsi, dunque, alcun eccesso di delega nella scelta governativa di riservare la selezione di cui all'art. 57 d.lgs. 117/2017 alle sole organizzazioni di volontariato, il differente trattamento delle cooperative sociali rispetto alle organizzazioni di volontariato risulta ragionevolmente fondato sulla scorta della diversità funzionale e organizzativa tra le due tipologie di enti.

Come osservato in giurisprudenza, infatti, le organizzazioni di volontariato hanno come scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini, senza scopo di lucro, mentre le cooperative sociali si basano sulla cooperazione e, quindi, su una forma lavorativa comune rivolta a provocare un vantaggio economico a coloro che fanno parte della cooperativa stessa, sicché solo l'organizzazione di volontariato non persegue, neppure in modo indiretto, un vantaggio economico per i suoi associati (C. Stato, sez. III, 22.11.2016, n. 4902; C. Stato, sez. III, 10.8.2016, n. 3615; T.A.R. Ancona, sez. I, 15.4.2016, n. 244).

La riserva dell'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario in emergenza alle sole organizzazioni di volontariato, pertanto, non può dirsi né irragionevole, né lesivo della posizione giuridica della cooperativa sociale e dei propri lavoratori.

Le cooperative sociali, infatti, sono enti che, sebbene senza scopi di lucro, si basano sulla cooperazione e, quindi, su una forma lavorativa comune, rivolta a

provocare un vantaggio economico a coloro che fanno parte della cooperativa (C. Stato, sez. III, ord., 11/09/2020, n. 5313), e per loro natura perseguono una finalità imprenditoriale sia pure caratterizzata da scopo mutualistico, con ciò differenziandosi dalle organizzazioni di volontariato.

Non valorizzabile, ai fini della decisione che ci occupa, poi, deve ritenersi il riferimento operato da parte ricorrente al rilievo di possibile incostituzionalità operato dal Consiglio di Stato con il provvedimento n. 6908 del 2020, in quanto afferente la fattispecie di cui all'art. 76, d.lgs. n. 117 del 2017: si tratta di questione del tutto differente rispetto a quella in esame, la norma contestata stabilendo che le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera c), sono destinate a sostenere l'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

L'eventuale profilo di disparità di trattamento che dovesse venire in esame concernerebbe, evidentemente, una fattispecie del tutto differente da quella in esame, non potendosi, quindi, estendere i profili critici in quella sede sollevati anche all'ipotesi in contestazione.

Non è valorizzabile, poi, a favore delle tesi sostenute da parte ricorrente, quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 255 del 2020, citata da parte ricorrente in sede di udienza di discussione.

La pronuncia, in questione, infatti, in primo luogo, ha ad oggetto la legittimità costituzionale della l.r. Sardegna, n. 16 del 2019, nella parte in cui (art. 1, comma 5), stanziava le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza

urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive.

La Corte, al riguardo, ha sottolineato che la disposizione in questione <<non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del terzo settore. Ciò non toglie, tuttavia, che la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato non trova la sua fonte nella disposizione impugnata, bensì nelle ricordate norme che regolano la materia, come attuate dalla Regione autonoma Sardegna. In tal senso, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 risulta inidoneo a ledere l'art. 57 cod. terzo settore, che semmai sarebbe intervenuto sugli aspetti regolati dalla previgente legislazione regionale>>.

Sotto altro profilo, la Corte ha, correttamente, osservato come non sia <<di palmare evidenza che il citato art. 57 abbia voluto limitare l'istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, come dedotto dalla parte ricorrente, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla ricordata normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica. La disposizione è esplicita nell'indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato «in via prioritaria». Il che pone un problema interpretativo di soluzione non univoca, sul quale non fornisce argomenti la difesa dello Stato, così come non li fornisce riguardo all'applicabilità dell'art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il **codice del terzo settore** e la legge n. 381 del 1991, che lo stesso codice sembra qualificare come disciplina speciale>>.

Nel caso di specie, pur essendo garantito, tanto dalla normativa nazionale, quanto da quella regionale, “in via prioritaria” l'affidamento con convenzione dei

servizi per i quali è causa alle associazioni di volontariato, la normativa regionale (con ciò intendendosi non solo la l. r. Veneto n. 26 del 2012, ma anche la DGR Veneto n. 179 del 2014) ha comunque previsto la possibilità, in via sussidiaria, che anche altre organizzazioni accreditate ex art. 4, l. r. Veneto n. 26 del 2012, tra le quali anche le cooperative sociali, possano essere affidatarie dei servizi in esame.

D'altronde, dal punto di vista dell'interpretazione sistematica occorre sottolineare come il **codice del terzo settore** valorizzi la differenza tra gli enti dallo stesso disciplinati: ad es, l'art. 5, con riferimento alle "attività di interesse generale", ivi indicate, chiarisce che le stesse sono esercitate in via esclusiva o principale da <<enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali>>, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Per quanto concerne, infine, il problema del rapporto tra normativa regionale veneta e normativa statale, occorre ricordare che la l. r. Veneto n. 26 del 2012 (recante disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza) all'art. 3 stabilisce che le attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza di cui sopra sono esercitabili esclusivamente dai soggetti in possesso dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento regionali, rilasciati ai sensi della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali" e successive modificazioni.

Come già detto, l'art. 5 stabilisce che l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza è svolta dalle aziende ULSS, nonché dai soggetti iscritti nell'elenco regionale, di cui all'art. 4, della medesima legge, approvato dalla Giunta Regionale e annualmente aggiornato.

La delibera attuativa, come ricordato, è la DGR Veneto n. 179 del 2014, il cui art. 6 dell'Allegato B, stabilisce, al comma 1, che nell'ambito dei servizi previsti dai piani aziendali di cui ai precedenti artt. 4 e 5, ciascuna Azienda Sanitaria, sulla

base delle indicazioni del Direttore della Centrale Operativa 118, identifica le Associazioni di volontariato, iscritte al registro regionale delle Associazioni di Volontariato di cui all'art. 4 della l. r. 30 agosto 1993, n. 40, accreditate ai sensi del precedente art. 3 ed aventi una sede operativa sul territorio dell'Azienda ULSS territorialmente competente, che ritengono necessario inserire nel sistema dell'emergenza sanitaria o del trasporto sanitario, ai fine di garantire l'adeguata copertura del territorio/servizio. Nell'assegnazione del servizio l'Azienda Sanitaria tiene conto, rispetto al contesto generale ed al servizio richiesto, della consistenza, dell'organizzazione e del radicamento territoriale delle Associazioni. Il comma terzo prevede, quindi, che l'Azienda definisce annualmente con l'Associazione, sulla base dei criteri di cui all'Allegato D, il preventivo dell'importo da corrispondere all'Associazione stessa a titolo di rimborso delle spese sostenute. E' esclusa qualsiasi modalità di retribuzione del servizio, diversa dal rimborso delle spese. L'importo concordato viene corrisposto con la periodicità concordata tra le parti, fermo restando il conguaglio annuale sulla base della rendicontazione delle spese effettivamente sostenute dall'Associazione. In sede di stesura del preventivo dovranno essere identificate quali voci di spesa ed in che misura massima potranno essere oggetto di un aumento rispetto ai costi preventivati, fermo restando che tale aumento potrà riguardare esclusivamente le voci di spesa corrente e non le spese per investimenti ed ammortamenti.

Ai sensi dell'art. 7 del medesimo All. B, l'Azienda affida le attività con le stesse modalità previste per le Associazioni di Volontariato anche agli Enti Pubblici a base associativa, di cui al comma 2 dell'art. 4 della Legge Regionale 16/8/2002, n. 22; l'importo per i servizi resi viene determinato e corrisposto con le stesse modalità di cui paragrafo 6.3 e deve essere inferiore al costo degli analoghi servizi a gestione diretta da parte dell'Azienda.

L'art. 8, quindi, chiarisce che ciascuna Azienda Sanitaria pubblica sul proprio sito internet un avviso per la selezione dei soggetti, diversi dalle Associazioni di cui ai precedenti artt. 6 e 7, accreditati ai sensi del precedente art. 3, cui affidare le attività professionali previste dai piani aziendali di cui ai precedenti artt. 4 e 5 e non assegnate ai sensi dell'artt. 6 e 7. Anche in tal caso, l'importo corrisposto ai soggetti cui viene affidato il servizio deve essere inferiore al costo degli analoghi servizi a gestione diretta da parte dell'Azienda. Qualora l'attività non possa essere adeguatamente assicurata da soggetti accreditati le Aziende procedono ad affidarla ad altri soggetti attraverso procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle vigenti normative in materia contratti pubblici, facendo comunque riferimento ai criteri di valutazione di cui all'allegato E. La disposizione, poi, detta puntuali regole anche con riguardo alle Cooperative sociali.

Dall'esame della disciplina regionale, complessivamente intesa, è agevole considerare come la l. r. n. 26 del 2012, in combinato disposto con le previsioni della DGR Veneto n. 179 del 2014, stabilisce certamente in via prioritaria l'affidamento con convenzione, per i servizi in esame, alle organizzazioni di volontariato, ma non escludendo del tutto le Cooperative sociali da una forma di affidamento "agevolata", essendo queste ammesse ad una forma di affidamento "agevolato", ancorché solo in via sussidiaria: in tal modo, il legislatore regionale viene a conformarsi alle previsioni nazionali di cui all'art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, senza altresì che risultino violati né principi, né disposizioni puntuali di natura costituzionale o comunitaria di segno contrario.

Pertanto, anche il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

4. In ordine al ricorso per motivi aggiunti.

Il ricorso per motivi aggiunti, alla luce di quanto sopra esposto, deve essere respinto in parte perché i provvedimenti ivi impugnati sono stati censurati per vizi dedotti in via "derivata" da quelli allegati nel ricorso principale, sopra respinti, e in parte perché il vizio di motivazione lamentato (la mancata

menzione, nel provvedimento conclusivo della procedura, della pendenza del ricorso principale) non sussiste e comunque non è tale da determinare un vizio di illegittimità della procedura.

5. Conclusioni e spese.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere respinti.

Le spese di lite devono essere integralmente compensate attesa la particolarità della vertenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Compensa integralmente le spese di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Nasini

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

IL SEGRETARIO

