

Publicato il 03/03/2022

N. 00173/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01104/2021 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

sul ricorso numero di registro generale 1104 del 2021, proposto da Heart Life Croce Amica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesca Rapisarda, Anna Emanuela Paolillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale To4 - A.S.L. To4, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teodosio Pafundi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Croce Rossa Italiana - Comitato di Chivasso, Croce Rossa Italiana - Comitato di Settimo Vittone, , in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Maurizio Gorla, Simona Elena Viscio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Anpas - Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze Odv, Anpas Comitato Regionale Piemonte O.D.V., Croce Verde Torino Odv, in persona del legale

rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Valerio Migliorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'avviso di indizione della selezione per l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato ed ai comitati di croce rossa del servizio di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure, pubblicato in data 8.11.2021, distribuito in n° 10 lotti;

- nonché ogni altro atto presupposto, allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale To4 - A.S.L. To4;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2022 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente ha impugnato l'avviso con il quale la ASL To 4 ha indetto la gara per l'affidamento del servizio del "trasporto sanitario interospedaliero a mezzo convenzione con organizzazioni del **terzo settore**", servizio organizzato in 10 lotti.

La partecipazione è riservata alle associazioni di volontariato, ed esclude quindi l'odierna ricorrente che è impresa commerciale; l'oggetto della gara è il "trasporto sanitario interospedaliero programmato" e "il trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure"; il convenzionamento risulta inoltre riservato alle "associazioni iscritte nelle apposite sezioni del registro regionale, previste dall'art. 3 della l. r. n. 38/94".

Lamenta parte ricorrente:

1) la violazione dei principi generali del Trattato; violazione e falsa applicazione dell'art. 10 lettera h) della Direttiva 24/2014/UE e del "considerando" n. 28; violazione e falsa applicazione degli artt. 56 e 57 del d.l.vo. n. 117/2017; violazione dei principi del d.l.vo n. 50/16; ingiustizia manifesta; eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto; palese illegittimità di comportamento; violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. L'avviso non specificerebbe la ragione della limitazione di partecipazione alle sole associazioni di volontariato; ipotizzando che si sia inteso applicare l'art. 10 lett. h) della direttiva 24/2014/UE, che ammette deroghe al regime degli appalti, il servizio richiesto non risulterebbe limitato a fattispecie emergenziali, in quanto l'oggetto della selezione non prevede la presenza di sanitari a bordo ed è esteso a servizi programmati e programmabili. Ne risulterebbe l'obbligo di applicare quantomeno la disciplina "alleggerita" degli appalti di cui agli artt. 74 e 77 della direttiva 2014/24/UE, senza possibilità di convenzione diretta con le associazioni di volontariato.

Quanto alle previsioni dell'art. 56 del d.l.vo. n. 117/2017, che ammette comunque forme di affidamento gratuito in deroga all'evidenza pubblica, la stessa norma andrebbe disapplicata per contrasto con la disciplina eurounitaria;

2) violazione degli artt. 56 e 57 del d. l.vo n. 117/2017; ulteriore restrizione territoriale alla partecipazione; violazione dei principi del Trattato – della direttiva 24/2014/UE, dell'art. 97 Cost. e del d.l.vo n. 50/16. L'4 della l.r. Regione Piemonte n. 38/94, richiamato nell'avviso, prevede che le associazioni abbiano sede in Regione Piemonte, requisito comunque illegittimo, in quanto escluderebbe i soggetti autorizzati in altre regioni italiane, in violazione della disciplina della concorrenza.

In subordine lamenta:

3) difetto di motivazione; eccesso di potere per carenza d'istruttoria; violazione e falsa applicazione dell'art. 56 del d.l.vo n. 117/17; ove fosse

ritenuto applicabile l'art. 56 del d.l.vo n. 117/17, l'avviso avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali l'affidamento in convenzione è stata ritenuta più conveniente per l'amministrazione.

Si è costituita la ASL To 4, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire della ricorrente, che non avrebbe tempestivamente impugnato il presupposto schema di accordo regionale tra Regione Piemonte e ASL, di cui alla delibera di Giunta Regionale 30.10.2018 n. 48-7791, nonché per difetto di legittimazione, in quanto la ricorrente non avrebbe presentato domanda di partecipazione alla selezione.

Ha poi contestato in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso introduttivo; per l'udienza di discussione ha evidenziato, tra l'altro, come il bando fosse suddiviso in lotti e, a tutto concedere, i vizi lamentati andrebbero circoscritti a quelle attività non caratterizzate da urgenza. Le attività di tipo urgente sarebbero anche state individuate in termini oggettivi dalla ASL con D.D.G. n. 582/2018.

Sono intervenute *ad opponendum* ed a supporto delle ragioni dell'amministrazione la Croce Rossa italiana comitato di Chivasso, la ANPAS – Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze ODV e la Croce Verde comitato di Torino.

Con decreto n. 517/2021 l'istanza di misure cautelari monocratiche è stata accolta.

All'udienza fissata per la trattazione dell'istanza cautelare l'amministrazione si è impegnata a non procedere con la gara sino alla trattazione di merito.

All'udienza del 23.2.2022 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Devono essere respinte le eccezioni preliminari mosse dalla ASL resistente.

Lo schema di accordo regionale approvato con delibera di Giunta Regionale del 30.10.2018 n. 48-7791, presupposto del qui impugnato avviso di selezione, comprende due allegati (A e B); si legge nell'allegato A, alla voce oggetto: “non rientrano nella disciplina di seguito: le attività di trasporto

interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure effettuabili dalle Associazioni disposte dalle Aziende Sanitarie Regionali; le attività di trasporto non sanitario quali ad esempio, trasporto di emoderivati, materiali sanitari e non, farmaci e presidi chirurgici, organi e tessuti”.

L'oggetto dell'avviso di selezione qui impugnato è descritto come segue: “servizi di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure alle Associazioni in possesso dei requisiti di legge e secondo le modalità previste dal presente atto”, cioè esattamente quanto sarebbe escluso dall'allegato A dello schema di accordo regionale, che deve pertanto per questa parte ritenersi non pertinente.

L'allegato B del medesimo schema di accordo contempla invece i servizi descritti nell'avviso di selezione.

Per questa tipologia di servizi il modello regionale richiama espressamente l'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017, il quale esordisce con il seguente comma: “Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 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.*”

Il presupposto legale imprescindibile dalla disposizione è che si tratti dunque di prestazioni che rinvergono la loro origine al di fuori del mercato, nel sistema di *welfare* e in ossequio al principio di sussidiarietà; esse presuppongono, come minimo, una presenza di lavoro volontario, dunque gratuito e comunque una assenza di scopo di lucro; inoltre, posto che siffatta impostazione colloca queste prestazioni di servizi al di fuori del mercato e quindi fa eccezione alla disciplina dell'evidenza pubblica, per evitare elusioni della stessa, la scelta si giustifica, per legge, in tanto in quanto le associazioni di volontariato offrano condizioni più favorevoli del mercato stesso.

La soluzione è conforme all'ordinamento sovranazionale.

Nella disciplina eurounitaria, infatti, non si rinviene un obbligo di attivare sempre e comunque il mercato, né in termini generali né per questo specifico tipo di prestazioni. In particolare si legge nella sentenza della Corte di giustizia dell'11.12.2014 in causa C- 113/13 quanto segue: "In proposito va rammentato, in primo luogo, che il diritto dell'Unione non incide sulla competenza di cui dispongono gli Stati membri per configurare i loro sistemi di sanità pubblica e previdenziali (v. in tal senso, in particolare, sentenze Sodemare e a., C-70/95, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-57107).

56 Certamente, nell'avvalersi di tale competenza, gli Stati non possono introdurre o mantenere ingiustificate restrizioni all'esercizio delle libertà fondamentali nell'ambito delle cure sanitarie. Tuttavia, nel valutare il rispetto di tale divieto è necessario tener conto del fatto che la salute e la vita delle persone rivestono un'importanza primaria tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri, i quali dispongono di un margine di potere discrezionale, decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui tale livello deve essere raggiunto (v. in tal senso, in particolare, sentenze Commissione/Germania, C-141/07, e Blanco Pérez e Chao Gómez).

57 Peraltro, non solo un rischio di grave pregiudizio per l'equilibrio economico del sistema previdenziale può costituire, di per sé, una ragione imperativa di pubblico interesse in grado di giustificare un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, ma, inoltre, l'obiettivo di mantenere, per ragioni di sanità pubblica, un servizio medico ed ospedaliero equilibrato ed accessibile a tutti può rientrare parimenti in una delle deroghe giustificate da motivi di sanità pubblica, se un siffatto obiettivo contribuisce al conseguimento di un livello elevato di tutela della salute (v., in tal senso, sentenza Stamatelaki, C-444/05). Vengono pertanto in rilievo le misure che, da un lato, rispondono all'obiettivo generale di assicurare, nel territorio dello Stato membro

interessato, la possibilità di un accesso sufficiente e permanente ad una gamma equilibrata di cure sanitarie di qualità e, dall'altro, sono espressione della volontà di garantire un controllo dei costi e di evitare, per quanto possibile, ogni spreco di risorse finanziarie, tecniche e umane (v., in tal senso, sentenza Commissione/Germania, EU:C:2008:492).

58 In secondo luogo, è d'uopo ricordare che, al punto 32 della sentenza *Sodemare e a.* (EU:C:1997:301), la Corte ha giudicato che uno Stato membro può, nell'ambito della competenza ad esso spettante per organizzare il suo sistema previdenziale, considerare che un sistema socio-assistenziale per le persone anziane, il cui stato renda indispensabili prestazioni sanitarie, implichi necessariamente, per raggiungere i suoi obiettivi, nella fattispecie il rispetto delle finalità esclusivamente sociali di tale sistema, che l'ammissione di operatori privati a tale sistema in quanto prestatori di servizi d'assistenza sociale venga subordinata alla condizione che essi non perseguano fini di lucro.

59 Di conseguenza, 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.

60 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.

61 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.

62 In considerazione del principio generale del diritto dell'Unione del divieto dell'abuso di diritto (v., per analogia, sentenza 3M Italia, C-417/10), l'applicazione della menzionata legislazione non può estendersi fino a ricomprendere pratiche abusive delle associazioni di volontariato o anche dei loro membri. 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.”

La pronuncia, se pure resa ancora nel vigore delle direttive del 2004, afferma principi generali tuttora validi e rende non condivisibile l'assunto espresso dalle ricorrenti nel primo motivo di ricorso, secondo cui l'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017 sarebbe comunque in contrasto con la normativa sovranazionale, essendo sempre necessaria l'indizione di gare aperte; se tanto non è sostenibile resta, come detto, che l'affidamento diretto presuppone l'estraneità al mercato e, secondo la vigente disciplina nazionale, ciò si deve evincere innanzitutto alla luce di riscontrabili condizioni di maggior favore, neppure menzionate nei provvedimenti impugnati.

Infatti, benché l'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017 risulti espressamente richiamato sia nello schema di accordo approvato dalla Giunta Regionale sia nel testo

dell'avviso di selezione impugnato, è pacifico e documentale che l'avviso di selezione non reca alcuna giustificazione circa la maggior convenienza della scelta effettuata rispetto all'appello al mercato, né circa l'effettivo radicamento nel sistema del volontariato delle prestazioni proposte dalle associazioni concorrenti.

Tanto basta e concludere che, come replicato dalla ricorrente, l'impugnazione del presupposto modello di accordo (il quale rappresenta una opzione-tipo non vincolante e, come tale, è comunque discutibile che imponesse uno specifico obbligo di impugnazione) è irrilevante, e ciò perché esso configura uno schema astrattamente compatibile con la presupposta disciplina legale, come ricostruita dalla ricorrente; infatti l'accordo menziona, da un lato, i servizi emergenziali (su cui *infra*) intendendoli in termini diversi da quelli descritti tanto dall'avviso di selezione qui impugnato che dalla difesa dell'amministrazione e, dall'altro, è conforme all'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017, perché prevede che, all'atto della sua concreta trasfusione in un avviso di selezione, si individui una puntuale giustificazione di maggior convenienza della scelta, che, come dedotto dalla ricorrente ancorché in via subordinata, manca nel caso di specie.

In definitiva, ed anche a prescindere dall'impugnazione del modello di accordo e dalla natura di tale atto, la gara per cui è causa è stata indetta con un avviso che non risulta aderente, in concreto, ai presupposti dello schema di accordo trasfuso nella delibera di Giunta Regionale 30.10.2018 n. 48-7791, né secondo l'allegato A (per estraneità dell'oggetto), né secondo l'allegato B (per mancanza di uno dei presupposti dettati dall'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017), rendendo così irrilevante ai fini del decidere la questione della sua preliminare impugnazione.

Quanto al fatto che la ricorrente non abbia presentato domanda di partecipazione alla selezione, ciò è dovuto proprio alle clausole di "riserva di partecipazione" in favore delle associazioni di volontariato qui contestate, che precludevano la partecipazione alla ricorrente; da tempo ormai la

giurisprudenza esclude profili di inammissibilità dell'impugnativa proposta da un soggetto la cui esclusione dalla gara è esplicitamente evincibile dalla disciplina contestata, non essendo necessario imporgli l'onere di presentare una domanda certamente insuscettibile di produrre risultati utili. Nel caso di specie si tratta infatti di radicale contestazione dell'impostazione della gara o, altrimenti detto, della contestazione della mancata indizione di una gara aperta al mercato (Cons. St. ad. plen. n. 9/2014 e n. 4/2018).

Le eccezioni preliminari devono quindi essere respinte.

Quanto al merito, risulta parzialmente fondato il primo motivo di ricorso e fondato il terzo motivo dedotto in via subordinata.

Già si è evidenziato come l'avviso di selezione invochi l'art. 56 del d.l.vo. n. 117/2017 ma sia privo di uno dei presupposti legali ivi espressamente previsti. Infatti, pur non condividendosi – come già chiarito - la richiesta di disapplicazione dell'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017 prospettata con il primo motivo di ricorso in quanto, in astratto, le prestazioni di *welfare* possono essere legittimamente gestite con modalità estranee al mercato, resta il fatto che l'art. 56 imporrebbe di giustificare questa scelta anche alla luce di riscontrabili parametri economici.

La stessa difesa della ASL sostiene poi che, in effetti, la selezione bandita rientrerebbe nella disciplina dettata dall'art. 57 e non in quella dettata dall'art. 56 del d.l.vo n. 117/2017 (cfr. p. 18 della memoria di costituzione).

Ora, prescindendo dal fatto che l'assunto difensivo dell'amministrazione risulta in parte in contrasto con il dettato letterale dell'avviso impugnato (quest'ultimo invoca infatti l'art. 56 del d.l.vo n. 117/2016 anche se è, in alcuni passaggi, ambiguo perché richiama cumulativamente sia l'art. 56 che l'art. 57 del d.l.vo. n. 117/2017), seguendo la tesi della difesa dell'amministrazione si dovrebbe ritenere che l'ASL abbia interpretato le fattispecie di cui all'art. 57 del d.l.vo. n. 117/2017 in modo difforme dal (pur richiamato) schema di accordo regionale.

Quest'ultimo, infatti, esclude, come visto, dall'oggetto dell'allegato A del modello di accordo - deputato a disciplinare la casistica riconducibile all'art. 57 del d.l.vo. n. 117/2017, ossia il cosiddetto "trasporto emergenziale" - proprio per le prestazioni elencate nell'oggetto dell'avviso di selezione qui impugnato.

Se ne deve desumere che, sempre a voler seguire la difesa dell'amministrazione, l'avviso di selezione rinverrebbe la propria giustificazione non nello schema di accordo regionale (cui letteralmente è estraneo) ma in una autonoma diretta interpretazione delle eccezionali fattispecie derogatorie contemplate dall'art. 57 del d. l.vo n. 117/2017 e seguita dall'amministrazione nella strutturazione dell'avviso.

Ora l'art. 57 del d.l.vo n. 117/2017 prevede: "1. I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza 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."

La disposizione pone una deroga alla disciplina degli appalti in conformità all'art. 10 lett. h) della direttiva 24/2014/UE secondo cui: "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 identificati con i codici CPV 75250000-3 [Servizi dei vigili del fuoco e di salvataggio], 75251000-0 [Servizi dei vigili del fuoco], 75251100-1 [Servizi di lotta contro gli incendi], 75251110-4 [Servizi di prevenzione degli incendi], 75251120-7 [Servizi di lotta

contro gli incendi forestali], 75252000-7 [Servizi di salvataggio], 75222000-8 [Servizi di difesa civile], 98113100-9 [Servizi connessi alla sicurezza nucleare] e 85143000-3 [Servizi di ambulanza] ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza.”

L'esclusione, che a sua volta codifica principi in precedenza sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, individua i servizi di trasporto in emergenza in ambulanza come una fattispecie specifica ed assimilabile ai servizi di protezione civile, da cui si distingue solo in quanto mentre le altre ipotesi (protezione civile, lotta agli incendi) presuppongono in genere rischi di carattere collettivo, il trasporto emergenziale in ambulanza può essere tale anche a fronte di una situazione di rischio limitata ad un singolo individuo.

Così delimitata l'eccezione a servizi emergenziali – di tipo collettivo o individuale – emerge chiaramente dalla giurisprudenza e della normativa europea, di cui l'art. 57 del d.l.vo. n. 117/2017 vuole essere attuazione che la caratteristica che giustifica l'esclusione della ordinaria disciplina degli appalti è “l'emergenzialità”, da intendersi nel senso che il servizio è tale perché non offre una mera prestazione di trasporto (ancorchè in ambulanza) ma perché, per il suo tramite, consente di affrontare una emergenza. Un trasporto in ambulanza è un trasporto in emergenza innanzitutto in quanto offre le prestazioni sanitarie necessarie ed indispensabili per affrontare questa emergenza, il che richiede quantomeno la presenza di sanitari a bordo.

In tal senso, ad esempio, si è espressa la sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 2019 in causa C-465/17 secondo cui: “... l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che rientrano nella deroga da esso prevista all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio), nonché il trasporto in ambulanza qualificato, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento al trasporto in ambulanza

qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto”.

In sostanza il trasporto emergenziale che esula dalla disciplina degli appalti è tale per la combinazione di un requisito che caratterizza la prestazione del servizio (non è sufficiente che si fornisca un trasporto in ambulanza ma occorre un trasporto con assistenza sanitaria) e di un requisito che caratterizza il beneficiario della prestazione (deve trattarsi di un soggetto che versa in condizioni tali da necessitare, secondo valutazioni oggettive e “a priori”, di assistenza urgente).

Da precisarsi, infatti, che la giurisprudenza eurounitaria ha ulteriormente chiarito che anche la presenza di sanitari sui mezzi non è di per sé sufficiente a definire “emergenziale” un trasporto il quale, ancorchè sanitario, potrebbe rispondere ad esigenze programmate ed essere quindi soggetto all’ordinaria disciplina degli appalti (Corte di Giustizia ord. 20.6.2019 in causa C-424/18); detto ciò resta tuttavia imprescindibile la presenza dei sanitari, oltre all’ulteriore caratterizzazione oggettiva della prestazione come emergenziale.

Se questo è il contesto in cui si pone la disciplina invocata dall’amministrazione è evidente che l’avviso di selezione, al di là del tipo di trasporto, come obiettato dalla ricorrente, descrive l’offerta di un mero “trasporto” (mezzo e autista), non essendo evincibile da alcun passaggio della disciplina dell’affidamento l’imprescindibile presenza di personale sanitario garantito a carico delle associazioni convenzionate.

Tanto pare al Collegio sufficiente ad escludere che le prestazioni descritte (al di là dell’ulteriore elemento di oggettiva emergenzialità del singolo trasporto e della sua definizione) siano riconducibili alle fattispecie escluse dall’applicazione delle direttive appalto.

Come già ampiamente visto, poi, neppure può sostenersi che troverebbe nel caso di specie applicazione l’art. 56 del d.l.vo. n. 117/2017.

Ne deriva la fondatezza di parte del primo motivo di ricorso (là dove si denuncia la violazione dell'art. 57 del d.l.vo n. 117/2017) e del terzo motivo dedotto in via subordinata (là dove si denuncia la violazione dell'art. 56 del d.l.vo. n. 117/2017), non potendosi invece accedere alla tesi di una disapplicazione per (insussistente) radicale incompatibilità dell'art. 56 con la presupposta normativa europea invocata con il primo motivo di ricorso.

Quanto al secondo motivo di ricorso, con il quale si contesta l'ulteriore delimitazione della platea dei concorrenti alle associazioni aventi sede in Piemonte, trattasi di censura che resta assorbita dalla radicale illegittima impostazione dell'avviso di selezione e rispetto alla quale, per altro, la ricorrente non ha interesse, non essendo una associazione di volontariato, a prescindere dalla sua sede.

Da ultimo la difesa dell'amministrazione ha chiesto di limitare l'eventuale annullamento a singoli lotti, facendo al più cadere quelli certamente privi di profili di emergenza (quali i trasporti programmati di pazienti e dializzati) e salvaguardando quelli caratterizzati da emergenzialità ad esempio perché da assicurarsi entro brevi e definiti tempi dalla chiamata; sul punto non può che ribadirsi, alla luce di quanto già esposto, che siffatta distinzione sarebbe utile ove l'impostazione complessiva dell'avviso di selezione avesse garantito il prerequisito minimo perché il trasporto potesse dirsi emergenziale, ossia la necessaria presenza di sanitari a bordo, cosa che non risulta dagli atti impugnati.

Ne consegue che, per le ragioni già esposte, l'impugnato avviso di selezione deve essere annullato.

Considerata la complessa elaborazione anche sovranazionale dei principi che governano la pertinente disciplina sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

accoglie il ricorso e per l'effetto annulla l'avviso di selezione pubblicato in data 8.11.2022;

compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prospero, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Referendario

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Raffaele Prospero

IL SEGRETARIO