

Publicato il 15/11/2019

**N. 01247/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01119/2019 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**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1119 del 2019, proposto da Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza “Croce Verde”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Valerio Migliorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Ulss 3 Serenissima, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Bianchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma 464;

Regione del Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Drago, Tito Munari, Ezio Zanon, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ezio Zanon in Venezia, Cannaregio 23;

*per l'annullamento*

- della deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda ULSS 3 Serenissima n. 1538 del 27 settembre 2019, con la quale è stata indetta una procedura aperta per l'affidamento dei “servizi di trasporto sanitario dell'Azienda ULSS 3 Serenissima”;
- del bando della predetta Azienda ULSS 3 Serenissima CIG 805089618E, pubblicato nel supplemento della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea S194 del giorno 8 ottobre 2019, proc. n. 471860, del capitolato, del disciplinare di gara e degli altri allegati;
- di ogni atto prodromico e consequenziale, comunque connesso, ivi compresi i pareri, non conosciuti, della Commissione Regionale per gli Investimenti in Tecnologia ed Edilizia della Regione Veneto del 3.12.2018 e del 23.04.2019 citati nella predetta deliberazione a contrarre.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Ulss 3 Serenissima e della Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2019 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

L'associazione Croce Verde – un'organizzazione di volontariato iscritta nel registro regionale di cui all'art. 4 L.R. Veneto 27 luglio 2012 n. 26 ed accreditata per l'esercizio del trasporto e soccorso con ambulanza ai sensi della L.R. Veneto 22/2002 – ha impugnato la deliberazione del Direttore Generale di Ulss 3 Serenissima n. 1538 del 27 settembre 2019 con cui è stata indetta la procedura aperta per l'affidamento del servizio di trasporto sanitario di pazienti per l'Azienda Ulss 3 Serenissima nonché gli atti di gara (bando, capitolato, disciplinare di gara, ecc.), assumendo che il servizio oggetto dell'appalto non poteva essere direttamente messo a gara, dovendo

formare oggetto, in via prioritaria, di convenzionamento diretto con un'organizzazione di volontariato in base alle previsioni dell'art. 5 della L.R. Veneto 27 luglio 2012 n. 26.

Si sono costituite in giudizio l'Azienda Ulss 3 Serenissima e la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio in epigrafe indicata, ritenuti sussistenti i presupposti di cui all'art. 60 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento poiché l'appalto per cui è causa non ha per oggetto il servizio di trasporto sanitario di emergenza.

Dall'esame delle fonti normative (europee, nazionali e regionali) di riferimento e della giurisprudenza formatasi sull'argomento (Tar Veneto n. 951/2018; Cons. St. 1139/2018; Corte di Giustizia UE, ordinanza 20 giugno 2019, rettificata con successiva ordinanza del 18 settembre 2019) è possibile trarre i seguenti principi:

- 1) la regola generale in materia di affidamento delle commesse pubbliche è la gara;
- 2) in casi limitati e in via del tutto eccezionale, le amministrazioni interessate hanno la possibilità di procedere all'affidamento (convenzionamento) diretto del servizio di trasporto sanitario in favore di soggetti che perseguono uno scopo non lucrativo.

In particolare, la normativa europea sugli appalti pubblici (dir. 2014/24/UE, considerando 28 e art. 10 lettera h) stabilisce che la stessa non si applica a taluni "servizi di emergenza", se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro ... L'esclusione di detti servizi dall'ambito di applicazione delle procedure selettive previste dalla direttiva non dovrebbe, tuttavia, essere estesa oltre lo stretto necessario...In particolare, non dovrebbero sottrarsi alla direttiva i servizi di "trasporto dei pazienti in ambulanza", ossia quelli identificati con il codice CPV 85143000-3, i quali dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e

altri servizi specifici («regime c.d. alleggerito», Titolo III, capo I della Direttiva 2014/24/UE e Parte II, Titolo VI, Capo II del D. Lgs. 50/2016).

Il considerando 28 specifica, altresì, che “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”.

A livello nazionale, l’art. 17, comma 1 lett. h) d.lgs. n. 50/2016 e l’art. 57 del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), conformemente alla menzionata direttiva europea, contemplano la possibilità di affidare in convenzione diretta alle organizzazioni di volontariato i soli servizi di trasporto sanitario di “emergenza e urgenza”.

In ambito regionale, per quel che in questa sede interessa, l’art. 5, co. 5, L.R. Veneto n. 26/2012 prevede che i servizi di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza elencati nell’art. 2 della medesima legge debbono essere prioritariamente svolti dalle Aziende ULSS mediante convenzionamento con Enti Sanitari, Associazioni, Ipab, iscritti in un apposito elenco regionale, a mero rimborso dei costi, e che solo qualora tali servizi non possano essere assicurati dai predetti soggetti, l’Azienda ULSS può affidarli a titolo oneroso mediante procedure ad evidenza pubblica.

L’art. 2 della citata L.R.V. definisce “trasporto sanitario di soccorso ed emergenza” l’attività svolta con mezzi di soccorso dal personale, sanitario e non sanitario, adibito a tale servizio, nell’esercizio delle seguenti funzioni:

- a) servizi di trasporto di emergenza e urgenza, eseguiti mediante mezzi di soccorso e gestiti dalle centrali operative di coordinamento del servizio urgenze ed emergenze mediche (SUEM);
- b) servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso;
- c) servizi di trasporto nei quali le condizioni cliniche del paziente richiedono esclusivamente l’utilizzo di un mezzo di soccorso e durante il percorso la necessità di assistenza di personale sanitario o di altro personale

adeguatamente formato, nonché l'esigenza di garantire la continuità delle cure;

3) nel vagliare la compatibilità comunitaria della surriferita normativa regionale (artt. 2 e 5, co. 5, L.R. Veneto n. 26/2012), la Corte di Giustizia ha precisato che l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, letto in combinato disposto con il considerando 28 della medesima direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale in virtù della quale, da un lato, i servizi di ambulanza per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso, e, dall'altro, i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza effettuati con mezzi di soccorso, rientrano, *in assenza di un'emergenza*, nell'esclusione prevista dalla disposizione sopra citata" (CGUE, ordinanza 20 giugno 2019, rettificata con successiva ordinanza del 18 settembre 2019: corsivo nostro);

4) alla luce della menzionata pronuncia della Corte di Giustizia UE – secondo cui l'inapplicabilità delle norme in materia di affidamento degli appalti pubblici prevista dall'art. 10 lettera h), di detta direttiva è inscindibilmente legata all'esistenza di un servizio di emergenza – e degli approdi cui era già pervenuto il Giudice nazionale (Tar Veneto n. 951/2018; Cons. St. 1139/2018), ritiene il Collegio che il servizio di ambulanza possa formare oggetto di convenzionamento diretto con un'associazione di volontariato solo allorché il paziente versi in una situazione di emergenza.

Soltanto la necessità di fronteggiare l'emergenza, ovvero l'esistenza di una situazione transitoria, eccezionale, grave, straordinaria, improvvisa e imprevista, urgente e non programmabile, può giustificare la deroga all'obbligo di gara;

5) ne deriva che le fattispecie descritte dall'art. 2 della L.R.V. n. 26/2012 in cui è possibile procedere al convenzionamento diretto, in deroga alla regola generale della gara, vanno circoscritte alle sole ipotesi di trasporto sanitario di

emergenza (consistente nel trasporto e nell'attività di prima cura del paziente che versa in una situazione emergenziale). Ogni diversa interpretazione della L.R.V. n. 26/2012, volta a ricondurre nel concetto di emergenza anche situazioni di normalità (situazioni ordinarie, programmabili) deve essere respinta poiché presenta profili di incompatibilità comunitaria e di contrasto con il diritto nazionale (D.lgs. n. 50/2016), che consente gli affidamenti diretti e le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara solo in casi eccezionali.

Il ricorso al diritto amministrativo dell'emergenza e ai connessi poteri in deroga (es. ordinanze di necessità e urgenza, ordinanze di protezione civile) è, del resto, consentito dall'ordinamento solo per fronteggiare situazioni di necessità e urgenza, catastrofi, calamità naturali o altri eventi straordinari e non ricorrenti; l'Amministrazione non può utilizzare poteri extra ordinem, speciali e derogatori, in situazioni ordinarie, normali, né può estendere indebitamente il concetto di emergenza, oltre la sua naturale latitudine semantica, per sovvertire le regole del sistema e trasformare la regola in eccezione e viceversa.

Ciò premesso in iure, si osserva in facto che, nel caso di specie, il servizio messo a gara non è (come erroneamente ritiene Croce Verde) il trasporto sanitario di emergenza, bensì il trasporto sanitario ordinario.

L'appalto per cui è causa ha, invero, ad oggetto il servizio di trasporto in ambulanza nelle seguenti situazioni, così descritte dal Capitolato:

“SERVIZI DI TRASPORTO SANITARIO

·*Ricovero programmato (in regime ordinario, di day hospital e day surgery): trasporto svolto in favore di utente per il quale è presente una prescrizione medica per il ricovero in un reparto ospedaliero in regime ordinario, di day hospital o day surgery, che non richiede prestazioni di Pronto Soccorso;*

·*Trasporto per prestazioni ambulatoriali: trasporto da domicilio del paziente ad una struttura ospedaliera o ambulatoriale per l'esecuzione di visite, accertamenti strumentali, terapie. Comprende anche il ritorno al domicilio dopo la prestazione;*

·*Trasporto per prestazioni ambulatoriali in post degenza: trasporto dal domicilio del paziente (comprese case di riposo, RSA, strutture intermedie, Hospice, Ospedali di Comunità denominati soggetti richiedenti) ad una struttura ospedaliera o ambulatoriale per l'esecuzione di visite, accertamenti strumentali, terapie entro i 30 giorni successivi alla dimissione. Comprende anche il ritorno al domicilio dopo la prestazione;*

·*Dimissione: trasporto svolto a favore di utenti dimessi da un ospedale pubblico o privato accreditato al termine di un ricovero o di una prestazione di Pronto Soccorso verso il domicilio o verso un istituto di ricovero non ospedaliero (comprese case di riposo, RSA, strutture intermedie, Ospedali di Comunità e Hospice, denominati soggetti richiedenti).*

### SERVIZI INTEROSPEDALIERI

·*Trasferimento per motivi di competenza specialistica o mancanza di posti letto, ad esclusione dei pazienti critici e ad elevate necessità assistenziali;*

·*Trasporto per consulenze, accertamenti diagnostici e prestazioni strumentali;*

·*Trasferimento per prosecuzione cure.”*

Nessuna di queste ipotesi, astrattamente considerate, riguarda una fattispecie emergenziale, trattandosi di tutti casi in cui il servizio di ambulanza è predisposto per assicurare il trasporto ordinario di pazienti, privo della connotazione dell'urgenza.

Il servizio di trasporto oggetto dell'appalto è, invero, in alcuni casi, preordinato a consentire al paziente di raggiungere le strutture sanitarie al fine di ricevere prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche “già programmate” ovvero a ricondurre il paziente “dimesso” presso il proprio domicilio: situazioni in cui evidentemente non sussiste alcuna situazione di emergenza, attuale o potenziale.

In altri casi il servizio di trasporto riguarda pazienti con quadro clinico stabile che non presenta oggettivi rischi di peggioramento in ragione del trasporto in ambulanza, i quali, stabilizzati e ricoverati, necessitano di un trasferimento in ambiente specialistico per ricevere prestazioni non erogabili dalla struttura di degenza o per eseguire specifici accertamenti o per mancanza di posti letto.

Che il servizio di trasporto in ambulanza messo a gara non riguardi situazioni di emergenza (bensì fattispecie di trasporto sanitario ordinario, privo della connotazione dell'urgenza) è, del resto, confermato da una pluralità di circostanze e, in particolare, dai seguenti elementi contenuti nel Capitolato:

- a) le ragioni del trasporto: non per prestazioni di Pronto Soccorso, bensì per consentire ai pazienti (ricoverati o non ricoverati che non possano provvedervi autonomamente) di raggiungere strutture ospedaliere o ambulatoriali per l'esecuzione di visite, accertamenti, terapie, ovvero per ricondurre al proprio domicilio il paziente dimesso;
- b) le caratteristiche dei pazienti trasportati: dimessi, non ricoverati ovvero ricoverati che non presentano condizioni cliniche critiche o instabili;
- c) gli orari del servizio: non 24 ore su 24, ma dal lunedì al sabato, in orari prestabiliti;
- d) l'espressa esclusione del trasporto di pazienti in condizioni emergenziali o con un quadro clinico di instabilità che potrebbe degenerare in situazioni emergenziali (pazienti critici o instabili).

Le considerazioni che precedono inducono al rigetto del ricorso, con condanna della ricorrente al pagamento delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente a rifondere alle parti resistenti le spese di lite, quantificate in complessivi € 5000,00 (€ 2500 per ciascuna), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario, Estensore

Mara Spatuzzi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Marco Rinaldi**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandra Farina**

IL SEGRETARIO