

Pubblicato il 27/10/2022

**N. 00775/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00130/2022 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 l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 130 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

First Aid One Italia Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Betti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 1, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Anelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Regione Umbria, Associazione della Croce Rossa Italiana – Organizzazione di Volontariato, non costituiti in giudizio;

Anpas Odv, Anpas Umbria 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*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

I) della Delibera del Direttore generale dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 1, n. 1451 del 21 dicembre 2021, pubblicata sull'albo pretorio sul sito internet della committente in data 22 dicembre 2021, non pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet della predetta Azienda Sanitaria, solo informalmente appresa dalla ricorrente in data 15 febbraio 2022, con cui è stata indetta una procedura per l'affidamento del servizio di trasporto sanitario emergenza-urgenza per l'area nord dell'Azienda USL Umbria 1, suddivisa in due lotti, tramite convenzione stipulata a seguito di procedura comparativa riservata ai soggetti di cui all'art. 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015 ed art. 57, d.lgs. n. 117 del 2017, ossia associazioni e organizzazioni di volontariato, in possesso dei requisiti di cui al Regolamento n. 3/2017 e s.m.i.;

II) dell'Avviso esplorativo per manifestazione di interesse per la procedura comparativa riservata alle organizzazioni/associazioni di volontariato di cui all'art. 104, comma 5, della l.r. n. 1 del 2015 ed art. 57 del d.lgs. 117 del 2017, in possesso dei requisiti di cui al regolamento n. 3 del 2017 e s.m.i., suddivisa in due lotti, per l'affidamento del servizio del trasporto sanitario emergenza-urgenza per l'area nord dell'azienda U.S.L. Umbria 1 ed annesso allegato A , datato 27 dicembre 2021, pubblicato in data 27 dicembre 2021 nel sito web della Committente nella diversa sezione "Bandi di gara per servizi", non pubblicato sull'albo pretorio della committente, non pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet della predetta Azienda Sanitaria, informalmente conosciuto dalla ricorrente in data 15 febbraio 2022;

III) dell'Allegato A (fac-simile istanza di partecipazione) del predetto Avviso esplorativo;

IV) degli inerenti atti presupposti, connessi e consequenziali anche regolamentari laddove lesivi, tra cui occorrendo:

V) l'atto datato 22 febbraio 2022 dell'USL Umbria 1, di rigetto della richiesta di annullamento in autotutela avanzata dalla ricorrente con nota del 15

febbraio 2022, acquisita al protocollo Aziendale n. 31014 in data 16 febbraio 2022;

VI) laddove ostativo, il Regolamento della Regione Umbria n. 3 del 23 giugno 2017, e s.m.i. di cui ai Regolamenti regionali n. 5 del 19 marzo 2019 e n. 1 del 28 gennaio 2021;

VII) dell'aggiudicazione dei servizi per cui è causa, qualora intervenuta nelle more del giudizio;

B) in ogni caso, a seguito dell'annullamento degli atti impugnati, la declaratoria di inefficacia delle convenzioni nelle more stipulate;

Riservata ogni azione risarcitoria in separata sede, il tutto previo occorrendo:

X) rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea;

Y) nonché previa occorrendo, in via alternativa o congiunta o subordinata all'accoglimento del suddetto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, dichiarazione di non manifesta infondatezza e di rilevanza della questione di legittimità costituzionale: dell'art. 57 d.lgs. 117 del 2017 e dell'art. 104, c. 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015 laddove prevedono che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni/associazioni di volontariato, non contemplando e non equiparandosi ad esse anche le cooperative sociali, come la ricorrente, quali organizzazioni senza scopo di lucro per violazione degli articoli 1, 3, 4, 10, 35, 45, 97, 117 e 118 della Costituzione, occorrendo 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;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da First Aid One Italia Cooperativa Sociale in data 22 aprile 2022, per l'annullamento degli atti e provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 1 e di Anpas Odv e Anpas Umbria Odv;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2022 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'AUSL Umbria 1 con la delibera n. 1451 del 21 dicembre 2021 e conseguente avviso esplorativo del 27 dicembre 2021, ha avviato una procedura per l'affidamento in convenzione diretta dei servizi di trasporto sanitario in emergenza/urgenza, riservata, ex artt. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 e 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015, alle organizzazioni/associazioni di volontariato (OdV/AdV), con termine al 14 gennaio 2022 per la partecipazione.

La delibera n. 1451 del 2021 ed il conseguente avviso esplorativo del 27 dicembre 2021 venivano pubblicati sull'Albo pretorio e sulla sezione "Bandi di gara per servizi" dell'Azienda sanitaria, ma non anche nella sezione "Amministrazione trasparente" dello stesso sito internet.

L'odierna ricorrente, First Aid One Italia cooperativa sociale (First Aid) espleta servizi di trasporto in ambulanza ed è attuale affidataria dei servizi per cui è causa. Riferisce la ricorrente di essere venuta a conoscenza della procedura il 15 febbraio 2022 e di aver presentato in pari data istanza di annullamento in autotutela alla AUSL, eccependo proprio la mancata pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale.

In data 22 febbraio 2022 l'AUSL rigettava tale istanza, evidenziando che: *«..l'omessa pubblicazione della menzionata Delibera n. 1451/2021 nella specifica sezione del profilo denominata "Amministrazione trasparente", non rende di per sé illegittimo il*

*provvedimento; tuttalpiù, simile circostanza potrebbe sollevare qualche incertezza limitatamente alla data di effettiva conoscenza e, susseguentemente, sulla decorrenza del termine per la sua eventuale impugnazione. Analogo discorso deve essere fatto relativamente all'Avviso esplorativo, il quale non essendo stato pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente", è stato comunque pubblicato in data 27/12/2021, sempre all'interno del profilo del committente nella diversa sezione "Bandi di gara per servizi ...».*

2. Dopo aver ampiamente argomentato circa la tempestività del ricorso – stante la mancata pubblicazione della delibera n. 1451 del 21 dicembre 2021 e del connesso Avviso esplorativo nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet dell'AUSL Umbria 1 – e la sussistenza dell'interesse ad agire, la ricorrente ha articolato motivi in diritto, riassumibili come segue.

Con il primo motivo, la parte ricorrente lamenta la violazione e/o falsa applicazione di legge con riferimento al considerando 28, ex art. 10, lett. h), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, e dell'art. 17, lett. h), d.lgs. n. 50 del 2016; la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017, prevalenza delle disposizioni unionali, illegittimità derivata; la violazione e/o falsa applicazione di legge ex art. 104, l.r. Umbria n. 11 del 2015, prevalenza delle disposizioni unionali, illegittimità derivata; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 d.lgs. n. 50 del 2016 e di normative infra citati, l' eccesso di potere per illogicità e travisamento dei fatti, l'illegittimità derivata. In estrema sintesi, si denuncia l'illegittimità dei provvedimenti e degli atti impugnati per illegittimità derivata dall'illegittimità delle disposizioni statali ex art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 e regionali ex art. 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015, in quanto contrastanti con la suindicata normativa unionale ai sensi della Dir. UE 2014/24, considerando 28 ed art. 10, lett. h, (non correttamente trasfuso nell'art. 17, lett. h, del d.lgs. n. 50 del 2016), che deve prevalere sul diritto interno delle contrastanti disposizioni statali e regionali. Tali disposizioni statali e regionali, che non contemplano ed equiparano le cooperative sociali

alle OdV/AdV, sarebbero in palese contrasto con la Dir. 2014/24 UE, considerando 28 ed art. 10, lett. h), che, invece, a tal fine equiparano le organizzazioni e le associazioni di volontariato; al riguardo, la parte ricorrente richiama l'ordinanza 18 gennaio 2021 n. 536 con il Consiglio di Stato, Sezione Terza, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., con riferimento ad una causa analoga, il seguente quesito pregiudiziale: *«se l'art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24 UE – e con esso il “considerando” 28 di tale direttiva – osti ad una normativa nazionale che preveda che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento, in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato – ...omissis – senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative, (poi l'Ord. 1797/21 del CdS lo ha integrato con il seguente inciso) ivi comprese le cooperative sociali che gestiscono la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale, ai sensi dell'art. 3, comma 2, bis d.lgs. 112 del 2017».*

Conseguentemente, la parte ricorrente ha chiesto il rinvio alla CGUE di analoga questione pregiudiziale oppure la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia relativa della CGUE nelle cause riunite C-213/21 e C-214/21.

Con un secondo ordine di censure, la parte ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 e dell'art. 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015, laddove prevedono che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni/associazioni di volontariato, non contemplando e non equiparandosi ad esse anche le cooperative sociali, come la ricorrente, quali organizzazioni senza scopo di lucro per violazione degli articoli 1, 3, 4, 10, 35, 45, 97, 117 e 118 della Costituzione, occorrendo 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. In tal caso quanto

stabilito dal considerato 28 e l'art. 10, lett h), della Dir. 2014/24/UE, laddove contempla l'equiparazione tra organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro per i servizi di emergenza, assurgerebbe al rango di norma di principio rilevante nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost. La discriminazione risulterebbe palese, altresì, per le norme di diritto interno citate.

3. Si sono costituite in giudizio le controinteressate ANPAS ODV e ANPAS Umbria ODV, eccependo preliminarmente la tardività del ricorso notificato in data 14 marzo 2022 - in quanto la pubblicazione dell'indizione della procedura all'Albo on line in data 22 dicembre 2021 e la pubblicazione dell'avviso per manifestazione di interesse sul profilo del committente nella sezione "Bandi di gara per servizi" il 27 dicembre 2021 sarebbero idonee a far decorrere il termine di impugnazione - e chiedendo il rigetto del ricorso e della connessa istanza cautelare.

4. Si è costituita la AUSL Umbria 1 argomentando nel merito circa l'infondatezza delle censure attoree.

5. A seguito della trattazione camerale, con ordinanza del 30 marzo 2022, n. 50, è stata respinta l'istanza cautelare, con fissazione per la trattazione del merito dell'udienza pubblica del 12 luglio 2022. In sede di appello, con ordinanza del 23 maggio 2022 n. 2374, il Consiglio di Stato, Terza Sezione, ha *«[r]itenuto che, nelle more dell'udienza pubblica già fissata dinanzi al TAR al 12 luglio 2022, e in pendenza della questione di legittimità comunitaria circa l'equiparabilità delle cooperative sociali alle organizzazioni di volontariato ai fini del convenzionamento diretto dei trasporti sanitari di emergenza urgenza (questione trattenuta in decisione dalla Corte di Giustizia lo scorso 3 febbraio 2022) sia opportuno disporre la sospensione degli atti di gara gravati»*.

6. Con atto di motivi aggiunti - notificato a mezzo pec il 19 aprile 2022 e depositato il 22 aprile 2022 - la ricorrente ha formulato nuove censure avverso la delibera D.G. n. 1451 del 21 dicembre 2021, affermando di aver ottenuto il testo del provvedimento a seguito di accesso agli atti solo in data

23 marzo 2022. La parte ricorrente ha richiamato e ribadito i motivi di impugnazione formulati con il ricorso introduttivo e lamentato un ulteriore profilo di illegittimità in relazione alla omessa pubblicazione della delibera d.g. 1451 del 2021 dell'USL Umbria 1 nella sezione "Amministrazione trasparente" del profilo della medesima azienda sanitaria. violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* della procedura. In particolare, la First Aid eccepisce la violazione della *lex specialis* della procedura, quale ulteriore profilo di illegittimità degli atti impugnati in relazione alla violazione e/o falsa applicazione della disciplina in materia di pubblicità, censurata con il ricorso principale.

7. Le parti si sono scambiate memorie e repliche; in particolare, la difesa resistente ha eccepito l'irricevibilità dei motivi aggiunti in quanto tardivamente notificati.

8. All'udienza pubblica del 12 luglio 2022, vista l'istanza di rinvio presentata dal ricorrente in ragione della recente pubblicazione della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 luglio 2022 e della sopraggiunta proroga dell'affidamento dell'appalto in corso, è stato disposto il rinvio del ricorso all'udienza pubblica del 20 settembre 2022 per consentire di argomentare sugli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea.

9. Le parti hanno depositato ulteriori memorie e repliche.

10. All'udienza pubblica del 20 settembre 2022, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Il Collegio ritiene di poter prescindere, per ragioni di economia processuale, dall'esame delle eccezioni preliminari di rito sollevate dalle controparti, in quanto il ricorso ed i successivi motivi aggiunti si presentano comunque infondati nel merito, per le considerazioni di seguito esposte.

12. Giova richiamare sinteticamente il quadro normativo di riferimento.

Con riferimento ai requisiti di partecipazione, l'avviso esplorativo datato 27 dicembre 2021 relativo alla procedura per cui è causa ha previsto: «*Il presente avviso è riservato alle organizzazioni/associazioni di volontariato esclusivamente se già*



*autorizzati e accreditati all'esercizio del trasporto sanitario ai sensi del Regolamento della Regione Umbria n.3 del 23/06/2017 e s.m.i. di cui ai Regolamenti Regionali n.5 del 19 marzo 2019 e n. 1 del 28/01/2021»; i soggetti interessati all'affidamento in oggetto dovevano, pertanto, dichiarare «1) Di essere autorizzati e accreditati all'esercizio del trasporto sanitario ai sensi del Regolamento della Regione Umbria n.3 del 23/06/2017 e s.m.i. di cui ai Regolamenti Regionali n. 5 del 19 marzo 2019 e n. 1 del 28/01/2021 (indicando gli estremi e la data dell'atto in forza del quale l'organizzazione/associazione è autorizzata ed accreditata all'esercizio del trasporto sanitario e prevalentemente sanitario); 2) Di essere iscritti da almeno sei mesi antecedenti la data di pubblicazione del presente avviso nel Registro unico nazionale del Terzo Settore a norma dell'art. 56 del D.Lgs. 3.7.17 n. 117, o al Registro regionale della Associazioni di Volontariato (indicando il registro regionale/nazionale, numero e data d'iscrizione); ...».*

Come già ricordato, la parte ricorrente si duole proprio dell'esclusione e/o mancata equiparazione delle cooperative sociali alle organizzazioni o associazioni di volontariato (OdV/AdV).

La previsione della suddetta limitazione alla partecipazione è attuativa dell'art. 104, della l.r. Umbria n. 11 del 2015 che, con specifico riferimento alla “Gestione del trasporto sanitario” dispone: «4. Il trasporto sanitario e prevalentemente sanitario è affidato a soggetti autorizzati ed accreditati secondo la disciplina prevista nel regolamento di cui al comma 6, con il seguente ordine di priorità: a) con convenzioni stipulate con le associazioni di volontariato, con la Croce Rossa Italiana, con le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo di cui all'articolo 1, comma 18 del d.lgs. 502/1992 , nel rispetto dei principi di economicità, efficienza e non sovracompensazione delle spese effettivamente sostenute al fine di garantire l'espletamento del servizio di interesse generale. Le convenzioni sono rese pubbliche in conformità a quanto previsto dalla normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici. I soggetti con i quali si stipulano le convenzioni devono essere in regola con le norme sulla contrattazione collettiva nazionale; b) con contratti a titolo oneroso stipulati nel rispetto della normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici di servizi. 5. Il trasporto sanitario di urgenza ed emergenza, per effetto della sentenza della Corte di giustizia europea, Sez. V,

*11/12/2014 n. C-113/13, è attribuito in via prioritaria e con affidamento diretto alle associazioni di volontariato con le modalità ed entro i limiti disposti dalla medesima sentenza».*

La previsione legislativa regionale si pone in coerenza (cfr. C.d.S., sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131) con il disposto dell'art. 57, del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), per cui «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. 2. 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'articolo 56».

I richiamati commi dell'art. 56 rispettivamente prescrivono: il comma 2, la possibilità di prevedere esclusivamente il rimborso delle spese “effettivamente sostenute e documentate”; il comma 3, il rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento nell'individuazione degli enti con cui stipulare la convenzione e i requisiti soggettivi da verificare in capo a questi (moralità professionale, attitudine, capacità tecnica e professionale, ecc.); il comma 4, l'obbligo di pubblicazione degli atti di indizione dei procedimenti e dei relativi esiti; il comma 5, il contenuto delle convenzioni, in particolare prescrivendo il rispetto del principio dell'effettività delle spese ammesse a rimborso, «con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione».

13. Il primo gruppo di censure, con cui si denuncia l'illegittimità dei provvedimenti e degli atti impugnati per illegittimità derivata dalla denunciata illegittimità delle citate disposizioni statali e regionali (art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 e art. 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015) in quanto contrastanti con la normativa unionale, ed in particolare con la Dir. UE 2014/24, considerando 28 ed art. 10, lett. h), nella parte in cui non contemplano le cooperative sociali alle OdV/AdV, deve essere respinto alla luce della recente pronuncia della Corte di Giustizia Europea del 7 luglio 2022 in C-213/21 e C-214/21.

Pronunciandosi su questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto fattispecie largamente sovrapponibili a quella odierna, la CGUE statuito quanto segue: *«L'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto a organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristori correlati alle loro attività».*

Alla luce della chiara affermazione della CGUE – alla cui motivazione si rinvia per ragioni di economia processuale – non ritiene il Collegio che residui spazio per ulteriori contestazioni in ordine alla compatibilità con il diritto eurounitario della citata normativa nazionale, né per ulteriori rinvii pregiudiziali, considerate anche le precedenti decisioni della Corte europea sulle questioni qui sollevate dalla parte ricorrente con le quali sono stati definiti con sufficiente chiarezza i limiti entro cui può addivenirsi all'affidamento in deroga, individuandone i presupposti soggettivi e oggettivi (per una compiuta disamina delle quali si rinvia a T.A.R. Veneto, sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; T.A.R., Campania, Napoli, sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227).

Il Collegio ritiene, inoltre, di condividere quanto affermato, già prima della citata pronuncia, dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado con riferimento a fattispecie analoghe; tale giurisprudenza, nell'escludere la sussistenza di un contrasto tra norma nazionale e norma eurounitaria direttamente applicabile, ha evidenziato che *«il considerando 28 e l'art. 10, lett. b, 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»* (T.A.R. Veneto, sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320). In altri termini, con la Direttiva UE 2014/24, considerando 28 ed art. 10 lett. h), *«il legislatore europeo non ha imposto agli Stati membri di equiparare organizzazioni di volontariato e società cooperative in materia di affidamento di determinati servizi (in particolare, di quelli relativi ad emergenze di tipo sanitario), ma ha semplicemente sottratto tali enti dal suo "fuoco" di interesse»* (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430).

14. Sebbene rilevante, non supera il vaglio della non manifesta infondatezza l'eccezione di legittimità costituzionale *«dell'art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 e dell'art. 104, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 2015, laddove prevedono che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni/associazioni di volontariato, non contemplando e non equiparandosi ad esse anche le cooperative sociali, come la ricorrente, quali organizzazioni senza scopo di lucro»*, formulata dalla parte ricorrente per ritenuta violazione *«degli articoli 1, 3, 4, 10, 35, 45, 97, 117 e 118 della Costituzione, anche in ossequio ai principi stabiliti dal considerando 28 e l'art. 10, lett. b), 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».*

Per quanto osservato nel precedente paragrafo, è da escludersi un possibile vizio di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto di censura riferito ad un contrasto con le disposizioni di principio previste dalla disciplina eurounitaria, e pertanto una violazione degli art. 10 e 117, comma 1, Cost.

Non appaiono ravvisabili, nella scelta del legislatore di riservare la selezione di cui all'art. 57 d.lgs. n. 117 del 2017 alle sole organizzazioni di volontariato, le lamentate violazioni del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto 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.d.S., sez. III, 22 novembre 2016, n. 4902; C.d.S., sez. III, 10 agosto 2016, n. 3615; C.d.S., sez. III, ord., 11 settembre 2020, n. 5313; T.A.R. Ancona, sez. I, 15 aprile 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.

Non meritevoli di condivisione si presentano, altresì, i dubbi di legittimità costituzionale formulati con riferimento agli artt. 1, 3, 4, 35, 45, 97, e 118 della Costituzione.

La normativa contestata non ha neanche indirettamente la finalità di discriminare o subordinare la tutela del lavoro nella forma cooperativa rispetto alla legittima tutela del volontariato, limitandosi ad individuare nelle associazioni di volontariato lo “strumento naturale” per garantire 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”, decisiva, in ordine al rispetto degli altri parametri costituzionali invocati, è la considerazione della complessiva ragionevolezza del sistema adottato dal legislatore, in rapporto al differente trattamento riservato alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato, alla luce della già richiamata diversità funzionale e organizzativa tra le due tipologie di enti. Come detto, soltanto l'organizzazione di volontariato non persegue, neppure in modo indiretto, un vantaggio economico per i suoi associati; la comune assenza dello scopo di lucro tra le due categorie di enti perde dunque di rilievo dinanzi al fatto che le cooperative sociali, a differenza delle associazioni di volontariato, si basano su una forma lavorativa comune (la cooperazione, appunto), rivolta a provocare un vantaggio economico a coloro che ne fanno parte, e dunque per loro natura perseguono una finalità (anche) imprenditoriale e non di mera promozione umana e integrazione sociale dei cittadini (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430).

Del resto la sussistenza di giustificate differenziazioni nell'ambito degli enti del terzo settore è stata riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella recente pronuncia n. 72 del 15 marzo 2022.

In questa sede la Corte ha evidenziato che il Codice del terzo settore ha introdotto una definizione unitaria di ETS (*«tale qualifica, infatti, è riservata ai soli enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, destinatari di uno specifico sistema di favor e oneri, diverso da quello di tutti gli altri enti che pur svolgono attività di interesse generale (sentenza n. 131 del 2020)»*) svolgendo *«senz'altro una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni. Tuttavia ciò non si è risolto in una indistinta*

*omologazione di tutti gli ETS. All'interno del perimetro legale di questa definizione, infatti, sono rimaste in vita specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare, variandola se necessario, quella che meglio consente, secondo la storia e l'identità di ciascuno, il raggiungimento dei propri fini istituzionali. Permangono, inoltre, anche differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico che si giustificano in ragione di diversi fattori, tra cui anche quello della specifica dimensione che assume, strutturalmente, l'apporto della componente volontaria all'interno dei suddetti enti». In questa prospettiva, ha rilevato la Corte occorre «[l]e organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti [...], per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati ... Tale prevalenza dell'attività di volontariato assume un rilievo centrale, perché incide anche sul sistema di finanziamento, come del resto conferma l'art. 33, comma 3, cod. terzo settore, che vincola espressamente le ODV a ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, “soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate”...In altri termini, la necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario. Ciò non è “neutrale” come, invece, sostenuto dal rimettente, perché preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell'attività di interesse generale margini positivi da destinare all'incremento dell'attività stessa (salvo che per le attività diverse di cui all'art. 6 cod. terzo settore, che però possono essere solo «secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale»), a differenza, in particolare, delle imprese sociali (qualifica che può essere ottenuta anche dalle fondazioni), che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni rese. Sussiste quindi una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della welfare*

*society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all'acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV».*

15. Pertanto, il ricorso introduttivo, con cui sono stati denunciati soltanto profili di illegittimità derivata, così come integrato dai successivi motivi aggiunti, deve dunque essere respinto, assorbita ogni altra questione di rito.

15.1. Non meritevole di accoglimento si presenta, infine, l'ulteriore censura proposta con i motivi aggiunti per violazione della *lex specialis* – nello specifico della previsione di cui al documento istruttorio della proposta di delibera n. 19424 del 2021, recepita quale parte integrante della delibera n. 1451 del 21 dicembre 2021, per cui “*si procederà quindi alla pubblicazione del presente atto sul profilo di questa Stazione Appaltante, nella sezione ‘Amministrazione Trasparente’*” – censura che si presenterebbe, in ogni caso, inammissibile per carenza di interesse in capo al ricorrente Fist Aid con riferimento ad una procedura alla quale la stessa non ha partecipato e, alla luce di quanto precede, la non avrebbe comunque potuto partecipare. Ciò posto, alla luce del disposto dell'art. 56, comma 3 bis, d.lgs. n. 117 del 2017 – applicabile alla fattispecie in esame in virtù del richiamo di cui al secondo comma dell'art. 57 dello stesso decreto legislativo –, l'omessa pubblicazione della delibera n. 1451 del 2021 nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet dell'Azienda USL Umbria 1 non può comportare l'illegittimità dei provvedimenti gravati, costituendo una mera irregolarità incidente eventualmente sul *dies a quo* per l'impugnativa, considerato che l'atto di indizione è stato pubblicato all'Albo Pretorio e sulla sezione “Bandi di gara per servizi” del medesimo sito internet.

15.2. Si ravvisano giusti motivi, in ragione della peculiarità e della novità delle questioni esaminate, per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.



Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge come da motivazione.

Spese compensate.

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

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

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Daniela Carrarelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Potenza**

**IL SEGRETARIO**