

Pubblicato il 24/01/2023

N. 00216/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01344/2022 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 la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1344 del 2022, proposto da
La Speranza Cooperativa Sociale di Solidarietà a R.L., in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Bruno
Santamaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Villasanta, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Maria Cristina Colombo, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del bando pubblico per l'accreditamento di soggetti del Terzo Settore per il
servizio trasporti sociali del Comune di Villasanta - Settore Servizi alla
persona, Ufficio Servizi Sociali, n. 0014976 del 1.7.2022, con particolare
riferimento all'articolo 4 del bando, ove stabilisce che «sono ammesse a
partecipare esclusivamente le cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lett. a)
della legge n. 381/1991» e a tutte le clausole del bando nella parte in cui
presuppongono tale requisito;

della determinazione del 1.7.2022, n. 286, avente ad oggetto «approvazione bando di accreditamento per l'erogazione del servizio di trasporti sociali a favore di soggetti fragili residenti nel Comune di Villasanta e contestuale prenotazione impegno di spesa»; di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villasanta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione n. 286 del 1° luglio 2022 il Comune di Villasanta ha indetto una procedura pubblica per l'accreditamento di soggetti del terzo settore individuati all'art. 4, c. 1, d.lgs. n. 117/2017, per lo svolgimento del servizio di trasporto sociale, finalizzato a consentire la mobilità di persone anziane, disabili, in condizione di oggettiva fragilità o a rischio anche temporaneo di emarginazione, prive di reti familiari di riferimento, che non siano in condizioni di servirsi dei normali mezzi pubblici per raggiungere luoghi di cura o riabilitazione, presidi ospedalieri o ambulatoriali, seggi elettorali, luoghi di lavoro.

2. La Speranza cooperativa sociale di solidarietà - una società cooperativa a responsabilità limitata di cui all'art. 1, co. 1, lett. b), L. 381/1991 – ha impugnato il bando nella parte in cui, all'art. 4, stabilisce che «*sono ammesse a partecipare esclusivamente le cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 381/1991*» e le clausole che presuppongono tale requisito, articolando le seguenti doglianze:

I. violazione e falsa applicazione degli artt. 97, co. 2, cost., 1, 12 l. 241/1990, 55, 56, 57 d.lgs. 117/2017. Violazione e falsa applicazione del d.m.l.p.s. n. 28

del 31.3.2021 nonché dell'art. 2 d.p.c.m. 30.3.2001, della d.g.r. Lombardia n. XI/1353 del 25.2.2021 e del regolamento regionale 1/2015;

II. eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza manifesta, disparità di trattamento, illogica e contraddittoria motivazione.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Villafranca, deducendo, oltre all'infondatezza nel merito del ricorso, la sua inammissibilità per carenza di interesse, poiché la ricorrente non possiederebbe il requisito previsto al primo periodo dell'art. 4 del bando - ove viene stabilito che la procedura è rivolta a soggetti «il cui scopo sociale, risultante dall'atto costitutivo o dallo Statuto, preveda lo svolgimento di attività di natura socio-assistenziale rivolte direttamente alla persona» - e non avrebbe contestato la qualificazione socio-assistenziale delle prestazioni oggetto del bando.

4. All'udienza del 29 novembre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni pregiudiziali sollevate dal Comune resistente, stante l'infondatezza, nel merito, del ricorso.

6. La ricorrente ha contestato l'illegittimità della clausola che riserva la partecipazione alla procedura di accreditamento per lo svolgimento del servizio di trasporto sociale alle sole "cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 381/1991" per violazione degli artt. 56, c. 3 e 57, d.lgs. n. 117/2017 e del principio di imparzialità dell'azione amministrativa e per eccesso di potere: a suo avviso, il legislatore, nel regolare la selezione degli enti del terzo settore, anche con riferimento al servizio di trasporti sociali, non avrebbe previsto alcuna riserva in favore delle cooperative di tipo a) ma avrebbe voluto favorire la massima partecipazione possibile, per assicurare una maggiore concorrenza e, quindi, una migliore erogazione del servizio.

Inoltre, il d.m.l.p.s. n. 28 del 31.3.2021 («Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del settore negli artt. 55-57 d.lgs. n. 117/2017(**Codice del Terzo Settore**)»), l'art. 2 D.P.C.M. 30.3.2001, la DGR Lombardia n. XI/1353 del 25.2.2021 e il regolamento regionale n. 1/2015 equiparerebbero le cooperative di tipo a) e di tipo b) e non riserverebbero il

servizio di trasporto sociale a favore delle prime: l'unica differenza tra le due tipologie di cooperativa consisterebbe solo nel fatto che quelle di tipo b) occupano anche persone svantaggiate, fermo restando che entrambi i tipi potrebbero svolgere servizi sociali.

La clausola impugnata sarebbe, infine, illegittima per eccesso di potere, poiché non troverebbe un fondamento nella legge, non sarebbe motivata da alcun interesse pubblico ed escluderebbe illogicamente la ricorrente che da anni svolge il servizio di trasporto nel Comune di Villasanta.

7. Le censure sono infondate.

8. La disciplina generale delle cooperative sociali si rinviene nella legge 8 novembre 1991, n. 381, che, all'art. 1 (rubricato "Definizione"), comma 1, delinea due modelli di cooperativa, prevedendo che: *"le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:*

a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112;

b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. [...]"

Le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, richiamate dall'art. 1, sono:

"a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni;

b) interventi e prestazioni sanitarie;

c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni;

d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità

educativa;

l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;

p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4;”.

Si può altresì richiamare l'art. 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381 (comma modificato dall'articolo 1, comma 610, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, con l'aggiunta dell'ultimo periodo) il quale prevede che le pubbliche amministrazioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possano stipulare convenzioni con le sole cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b) per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi (sempre che, peraltro, l'importo stimato sia sotto la soglia di rilievo comunitario).

9. Queste norme tracciano una netta distinzione tra cooperative di cui alla lettera a) e cooperative di cui alla lettera b) che è basata sulla tipologia di attività svolta: “*gestione di servizi socio-sanitari ed educativi*”, le prime, ed “*attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi –finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate*”, le seconde (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4511 del 13.7.2020. Si rinvia, altresì, alla ricostruzione normativa delineata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 3586 del 7.5.2021, secondo cui “*l’unica disciplina realmente descrittiva delle attività esercitabili dalle cooperative sociali resta quella fondamentale di cui alla legge n. 381/1991, in quanto le normative di cui ai richiamati dd.lgs. n. 112 e 117 del 2017, piuttosto che interferire su di essa, si limitano a disciplinare le macro categorie (nelle quali sono incluse anche le cooperative sociali) relative rispettivamente alle imprese sociali e agli enti del terzo settore, definendone i relativi presupposti*”).

10. Alla luce di queste previsioni normative, assume rilievo decisivo l'inquadramento della natura del servizio di trasporto sociale - riservato a

persone anziane, disabili, in condizione di oggettiva fragilità o a rischio anche temporaneo di emarginazione, prive di reti familiari di riferimento, che non siano in condizioni di servirsi dei normali mezzi pubblici per raggiungere luoghi di cura o riabilitazione, presidi ospedalieri o ambulatoriali, seggi elettorali, luoghi di lavoro - oggetto della procedura di accreditamento indetta dal Comune di Villasanta.

11. La giurisprudenza si è già pronunciata sulla questione, esprimendo considerazioni che questo Collegio condivide.

Con riferimento al trasporto assistito di soggetti portatori di handicap dal domicilio ai centri diurni e/o istituti di cura e riabilitazione è stato affermato che si tratta di una prestazione che *“presenta carattere integrato “socio-sanitario”, essendo una prestazione assistenziale diretta ad una particolare categoria di persone, affette da disabilità grave, impossibilitate all'utilizzo di mezzo pubblico di trasporto, talvolta necessitanti di cure riabilitative, rispetto alle quali il servizio di trasporto funge da supporto alla prestazione più strettamente sanitaria, e talvolta, invece, necessitanti di assistenza nel trasporto per recarsi presso centri diurni socio-educativi, o presso strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche o convenzionate con il SSN per visite mediche, cure specialistiche, esami clinici.*

Tali tipi di prestazioni, che presentano un doppio profilo di rilevanza, sociale e sanitario, più in particolare, sono definiti dall'art. 3 septies, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, che qualifica “prestazioni socio-sanitarie” tutte le attività rivolte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di “protezione sociale” in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità e l'efficacia delle azioni di cura e di riabilitazione.

Difatti, secondo il disposto della norma richiamata, le prestazioni socio-sanitarie comprendono:

a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, cioè le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite;

b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute' (Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5199 del 25.8.2020; n. 2168 del 15.3.2021).

12. Anche il trasporto sociale di cui alla procedura oggetto della presente controversia presenta i medesimi caratteri di prestazione socio-sanitaria, in cui i due profili assistenziale e sanitario sono strettamente integrati, e ciò a prescindere dal peso attribuito dal bando alla componente trasporto rispetto a quella socio-sanitaria (cfr., analogamente Cons. Stato, sez. III, sent. n. 2168/2001).

13. Poiché la gestione di servizi socio-sanitari, come si è visto, è riservata alle cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 381/1991, legittimamente il Comune di Villasanta ha consentito la partecipazione alla procedura di accreditamento esclusivamente tale tipologia di soggetti.

14. Non può quindi condividersi la tesi prospettata della ricorrente, secondo cui l'unica differenza tra le due tipologie di cooperative consisterebbe nel fatto che le cooperative di tipo b) occupano anche persone svantaggiate e il trasporto sociale, in quanto servizio sociale, potrebbe essere svolto sia dalle cooperative di tipo a) che da quelle di tipo b): le previsioni normative e regolamentari invocate nel ricorso non incidono sulla netta distinzione operata dalla legge 8 novembre 1991, n. 381 tra le due tipologie di cooperative, basata sulla natura dell'attività esercitata; inoltre, anche a volere ritenere – come sostenuto dalla ricorrente con le memorie depositate in vista dell'udienza - che il servizio di trasporto sociale oggetto della procedura di accreditamento abbia natura socio-assistenziale ma sia privo di carattere sanitario, la conclusione non muta, trattandosi di un servizio che è comunque riservato alle cooperative di tipo a) stante il richiamo, all'art. 1, c. 1, lett. a), l. n. 381/1991, alle attività di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 e in particolare agli *“interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328”* – cioè *“tutte le*

attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia” (art. 128, d.lgs. n. 112/1998) - ed “interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104” (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) “e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni” (disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare).

15. A fronte della conformità di quanto disposto con l'atto impugnato alle previsioni dettate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, non sono neppure configurabili i vizi dedotti con il secondo motivo di ricorso, di eccesso di potere per irragionevolezza, mancata motivazione dell'interesse pubblico e per avere la ricorrente svolto per anni ha svolto il servizio di trasporto sociale nel Comune di Villasanta.

16. Per le ragioni esposte il ricorso è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

17. La peculiarità della controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Antonio De Vita, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO