

**SERVIZI PUBBLICI: Servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza – Codice dei contratti – Non si applica – Principi applicabili – Individuazione.**

**Tar Piemonte - Torino, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719**

*“[...] sono esclusi dall’applicazione del codice dei contratti i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, di qui l’impossibilità di procedere ad una applicazione sic et simpliciter dei principi generali dettati in materia di appalti, tra cui campeggia il principio di concorrenzialità, dovendosi far luogo alla sola applicazione dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento nella prospettiva applicativa di una procedura comparativa riservata alle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale [...]”.*

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di AOU Maggiore della Carità di Novara, di Regione Piemonte e di Croce Blu Italia Onlus;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 7 luglio 2022 il dott. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con delibera del 29 settembre 2021, n. 956, il Direttore Generale dell’A.O.U. Maggiore della Carità di Novara ha approvato l’avviso di selezione per l’affidamento in convenzione ai sensi dell’art. 57 D.lgs. 117/2017 alle organizzazioni di volontariato ed ai Comitati di Croce Rossa del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 per l’anno 2022 in forma continuativa, relativamente alle province di Novara, Biella, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola.

2. – Relativamente alla postazione di Vercelli, contrassegnata dal codice VC-B4, presentavano istanza di partecipazione l’odierna ricorrente P.A Croce di Santa Lucia Onlus e la contro-interessata Croce Blu Italia.

3. – In data 8 novembre 2021 la Commissione, a seguito dell’apertura dei plichi, dava atto che *“l’Associazione Pubblica Assistenza Croce di Santa Lucia Onlus che ha presentato istanza nei termini previsti dall’avviso indicando all’esterno del plico pervenuto la postazione VB-B4. La stessa associazione in data 03.11.2021, a mezzo pec, ha rettificato il codice della postazione indicata sulla busta segnalando che l’istanza era riferita alla postazione VC-B4. La Commissione vista la rettifica comunicata dall’Associazione Pubblica Assistenza Croce di Santa Lucia onlus*

*ritiene di procedere all'apertura del plico pervenuto al fine di verificare che la documentazione sia riferita alla postazione VC-B4".*

4. – La Commissione, nella medesima seduta, accertata l'integrità dei plichi, procedeva all'esame della documentazione rilevando che *“sono risultate idonee allo svolgimento del servizio di trasporto sanitario di emergenza in forma continuativa tutte le Associazioni partecipanti alla procedura per l'affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza territoriale 118 per l'anno 2022 in forma continuativa fatta eccezione per l'istanza presentata dall'Associazione Pubblica Croce di Santa Lucia onlus. Il presidente della Commissione dall'esame della documentazione contenuta nel plico presentato rileva che tutta la documentazione contenuta nella busta fa riferimento alla postazione VC-B4 ad eccezione della busta contenente il preventivo che riporta la dicitura VB-B4, la stessa risulta aperta e quindi non conforme a quanto richiesto nelle modalità di partecipazione previste dall'avviso di affidamento delle postazioni 118”.*

4.1. – Alla luce di quanto rilevato, la Commissione di valutazione riteneva di non procedere alla valutazione dell'istanza presentata dall'associazione ricorrente. La stessa, pertanto, veniva esclusa dalla procedura di affidamento per la posizione VC-B4.

5. – Con nota del 16 dicembre 2022 l'esclusione veniva comunicata all'associazione ricorrente.

6. – Parimenti, la Commissione, nella seduta del 9 dicembre 2021, procedeva all'esclusione per la posizione VC-B4 della contro-interessata Croce Blu Italia in ragione del fatto che il mezzo individuato per la convenzione ed indicato nel preventivo risultava essere immatricolato da più di otto anni (30.11.2012) e che le precisazioni relative alla sostituzione del mezzo in questione erano pervenute oltre il termine fissato per l'apertura dei plichi.

7. – Con deliberazione del 9 dicembre 2021, n. 1193, il Direttore Generale dell'A.O.U. Maggiore della Carità di Novara approvava i verbali redatti in data 8-9 novembre 2021 e 9 dicembre 2021 e, contestualmente, procedeva all'affidamento per i singoli distretti del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 in forma continuativa per l'anno 2022.

8. – A fronte dell'esclusione delle due associazioni concorrenti per la postazione di soccorso VC-B4, nonché della necessità di garantire in maniera omogenea il servizio sanitario di emergenza su tutto il territorio di competenza della Centrale Operativa 118 di Novara, con deliberazione del 16 dicembre 2021, n. 1225, veniva approvato con urgenza un nuovo avviso di selezione per l'affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 in forma continuativa per le postazioni NS-A1 MSA H24 – Distretto di Novara Sud e VC-B4 MSB H12 Vercelli città – Distretto di Vercelli.

9. – Avverso i predetti atti è insorta l’odierna ricorrente corredando il gravame di istanza di misure cautelari.

10. – Questi i motivi dedotti:

10.1 – *“Violazione delle previsioni della lex specialis e del principio di tassatività delle cause di esclusione e di favor participationis. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto del presupposto, illogicità e contraddittorietà della motivazione e manifesta irragionevolezza”*.

Con la prima doglianza parte ricorrente lamenta l’illegittimità dell’esclusione disposta nei suoi confronti rilevando *in primis* che, per quanto concerne la mancata corrispondenza tra il codice della postazione indicato sulla busta contenente il plico e quello indicato nella busta contenente il preventivo, si è proceduto alla rettifica tramite pec in data 3 novembre 2021 in cui è stato chiarito che l’istanza e tutta la documentazione in essa contenuta era riferita globalmente alla postazione VC-B4.

Parimenti l’esclusione della ricorrente sarebbe illegittima in quanto posta in violazione delle previsioni della *lex specialis* e del principio di tassatività delle cause di esclusione e di *favor participationis*, atteso che non sarebbe ravvisabile la contestata violazione del principio di segretezza in ragione del fatto che l’avviso di selezione non prevedeva, a pena di esclusione, la chiusura della busta contenente il preventivo di spesa.

La ricorrente osserva, inoltre, come la mancata chiusura della busta contenente il preventivo non si rivelerebbe ad ogni modo lesiva del principio di segretezza in quanto la stessa era contenuta in un plico sigillato.

10.2 – *“Nei confronti della delibera D.G. 16.12.2021, n. 1225, di indizione di una nuova selezione per l’affidamento della postazione VC-B4 (MSB – H 12 Vercelli Città): eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti; invalidità derivata”*.

L’illegittimità dell’esclusione della ricorrente dalla procedura selettiva per l’affidamento della postazione VC-B4 comporterebbe l’illegittimità in via derivata della delibera D.G. 1225/2021 di indizione della nuova selezione per la medesima postazione.

11. – In data 4 gennaio 2022 si è costituita in giudizio l’Azienda Ospedaliera Universitaria Maggiore della Carità di Novara rilevando l’infondatezza delle censure avversarie. Nello specifico, l’amministrazione resistente chiarisce che la ricorrente è stata esclusa dalla procedura per aver pregiudicato la segretezza dell’offerta economica, ossia per il solo fatto che la busta contenente il preventivo risultasse aperta, non rilevando l’erronea indicazione sul plico del codice della postazione, oggetto di rettifica da parte della ricorrente.

12. – Con Deliberazione del Direttore Generale del 31 dicembre 2021, n. 1304, all’esito della nuova procedura indetta con la delibera 1225/2021, è stato affidato a Croce Blu Italia per l’anno 2022 il servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 in forma continuativa relativamente al Distretto di Vercelli.

13. – Con atto di motivi aggiunti del 2 febbraio 2022, assistiti da istanza cautelare, parte ricorrente ha impugnato la predetta deliberazione, nonché il verbale del 29 dicembre 2021 della Commissione di Valutazione – in cui viene dato atto che *“la Commissione procede quindi all’apertura del solo preventivo economico presentato dalla Croce Blu Italia, così come sotto riportato, poiché, come previsto dal vigente Accordo Quadro Regionale, la valutazione tecnica del progetto raggiunge un punteggio complessivo superiore di cinque punti rispetto al punteggio attribuito al punteggio presentato dalla Croce di Santa Lucia”* – lamentando i seguenti motivi di ricorso.

13.1 – *“Violazione e falsa applicazione della lex specialis di gara sulle modalità di selezione delle offerte, del principio di legalità e buon andamento dell’azione amministrativa, del principio di chiarezza e non contraddittorietà dell’offerta, nonché degli artt. 46, 47 e 75 del d.P.R. n. 445/2000. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto dei presupposti per l’aggiudicazione del servizio e contraddittorietà dell’offerta economica e Progetto di gestione”*.

Secondo la ricostruzione di parte ricorrente Croce Blu Italia onlus avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura ai sensi dell’art. 75 D.P.R. 445/2000 in quanto avrebbe violato le prescrizioni dell’avviso di selezione, nonché i principi di autoresponsabilità del privato e di leale collaborazione con la P.A. in considerazione del fatto che avrebbe dichiarato un numero di ambulanze non effettivamente disponibili per lo svolgimento dell’attività relativa alla postazione di soccorso VC-B4, in quanto già messe a disposizione per le altre postazioni in cui la contro-interessata è risultata aggiudicataria, di tal che l’illegittima attribuzione a favore della contro-interessata dei 10 punti complessivi previsti per siffatti requisiti.

Osserva, altresì, la ricorrente che i vizi rilevati non sarebbero superabili dal fatto che Croce Blu Italia abbia indicato nel preventivo economico come ambulanza preposta allo svolgimento del servizio relativo alla postazione VC-B4 un’autoambulanza diversa da quelle indicate nel Progetto di gestione, poiché, in quanto non dichiarata nel progetto, la stessa non sarebbe stata utilizzabile. Osserva, altresì, la ricorrente che l’autoambulanza in questione è stata immatricolata in data 11 novembre 2021, ovvero fuori dall’arco temporale dei cinque anni precedenti alla presentazione del progetto (2016-2020) come richiesto dall’avviso di selezione.

13.2 – *“Eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti. Invalidità derivata”*.

La deliberazione n. 1304/2021 di affidamento del servizio favore di Croce Blu Italia sarebbe viziata da illegittimità derivata in quanto fondata sulle delibere n. 1225/2021 e n. 1193/2021 parimenti illegittime.

13.3 – In subordine la ricorrente lamenta nei confronti della delibera D.G. 16.12.2021, n. 1225 di indizione della nuova procedura per l'affidamento della postazione VC-B4 (e per quanto possa occorrere nei confronti dell'allegato A della delibera G.R. 30.10.2018, n. 48-7791) i seguenti motivi di ricorso:

13.3.1. – *“Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo Settore) in relazione ai principi di imparzialità, parità di trattamento e tutela della concorrenza nelle procedure di confronto concorrenziale per l'affidamento di convenzioni per il servizio di trasporto sanitario di emergenza. Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., nonché eccesso di potere per violazione dei criteri di autolimitazione definiti nel bando in merito alla valutazione qualitativa dei progetti ed economica del preventivo, nonché per manifesta contraddittorietà. Eccesso di potere per manifesta illogicità e manifesta irragionevolezza ed iniquità”*.

La previsione contenuta nell'avviso di selezione approvato con la delibera n. 1225/2021, in virtù della quale l'affidamento delle singole posizioni sarebbe avvenuto attraverso un sistema, assimilabile a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che subordinava la valutazione economica dei preventivi presentati all'ipotesi in cui si fosse verificato uno scarto inferiore di cinque punti tra i progetti tecnici, contrasterebbe con i criteri di autolimitazione sanciti nello stesso avviso di selezione, con i principi di imparzialità e massima apertura alla concorrenza, di ragionevolezza e logicità dell'azione amministrativa, nonché con i principi sottesi all'art. 57 D.lgs. 117/2017, viepiù considerato che la ricorrente avrebbe presentato un'offerta economica migliore di quella della contro-interessata.

13.3.2. – *“Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 56 e 57 del d.lgs. 3.7.2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) in relazione ai principi di imparzialità e di parità di trattamento nelle procedure di confronto concorrenziale per l'affidamento di convenzioni per il servizio di trasporto sanitario di emergenza. Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., nonché eccesso di potere per manifesta illogicità, manifesta irragionevolezza ed iniquità”*.

L'avviso di indizione della nuova procedura sarebbe, altresì, illegittimo laddove comprova la qualità del servizio offerto mediante la valutazione delle esperienze precedentemente maturate,

attribuendo dieci punti per i servizi in convenzione svolti negli ultimi dieci anni e cinque punti per l'esperienza maturata in relazione all'anno di fondazione.

Siffatti criteri contrasterebbero con il c.d. divieto di commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, ovvero con i principi di parità di trattamento e non discriminazione, in quanto darebbero prevalenza, da un lato, al solo dato numerico-quantitativo dei servizi erogati dalle associazioni nel periodo decennale anteriore alla pubblicazione del bando, dall'altro, alle fondazioni storiche a discapito delle nuove associazioni.

14. – Si sono ritualmente costituite in giudizio, rispettivamente in data 14 e 18 febbraio 2022, la Regione Piemonte e Croce Blu Italia onlus, contestando la fondatezza delle censure *ex adverso* dedotte.

15. – Alla camera di consiglio del 23 febbraio 2022 la ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

16. – Avvenuto lo scambio di memorie difensive *ex art. 73 c.p.a.*, all'udienza pubblica del 7 luglio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

1. – Viene all'esame del Collegio una fattispecie contenziosa avente ad oggetto l'affidamento in convenzione ai sensi dell'art. 57 D.lgs. 117/2017 alle organizzazioni di volontariato ed ai Comitati di Croce Rossa del servizio di trasporto sanitario di emergenza 118 per l'anno 2022 in forma continuativa, relativamente alla postazione di Vercelli.

2. – Con la prima doglianza, dedotta con il ricorso introduttivo, parte ricorrente lamenta l'illegittimità dell'esclusione disposta nei suoi confronti con la deliberazione del 9 dicembre 2021, n. 1193, in quanto posta in violazione delle previsioni della *lex specialise* del principio di tassatività delle cause di esclusione, nonché del principio del *favor participationis* in considerazione del fatto che la necessaria presentazione del preventivo dei costi all'interno di una busta chiusa non sarebbe stata prevista a pena di esclusione dall'avviso di selezione.

2.1. – Sul punto occorre preliminarmente puntualizzare come dagli atti della procedura di affidamento e, segnatamente dal verbale dell'8 novembre 2021, emerga con chiarezza come l'odierna società ricorrente sia stata esclusa dalla procedura di affidamento esclusivamente per aver presentato la busta contenente il preventivo dei costi aperta all'interno del plico sigillato, in violazione delle prescrizioni previste dall'avviso di affidamento alla stregua delle quali era espressamente richiesta la presentazione in busta chiusa in ottemperanza al principio di segretezza dell'offerta economica.

Non è stata, pertanto, valutata negativamente, diversamente da quanto ricostruito da parte ricorrente, ai fini dell'esclusione, l'erronea indicazione del codice sul plico sigillato e sulla busta

contenente il preventivo, essendo stata la rettifica, comunicata dalla concorrente, riconosciuta dalla Commissione di valutazione.

3. – Fatta questa premessa, la censura dedotta da parte ricorrente non è, comunque, suscettiva di favorevole scrutinio per i motivi che si illustrano dappresso.

3.1. – Segnatamente l'avviso di selezione disponeva, nella sezione recante le “modalità di partecipazione”, che l'associazione interessata al convenzionamento *“dovrà presentare, in busta chiusa, un idoneo preventivo dei costi per un periodo di mesi 12 a valere per l'anno 2022, redatto secondo quanto previsto dalla D.G.R. n. 48-7791 del 30.10.2018 e s.m.i., utilizzando lo schema riportato in allegato al presente avviso (Allegato 3) e certificato e sottoscritto da un Revisore legale iscritto al relativo Registro tenuto presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze-MEF. [...] Le associazioni interessate dovranno far pervenire, per ciascuna postazione di interesse, un plico sigillato riportante all'esterno le informazioni relative all'Associazione (denominazione, codice fiscale, indirizzo PEC per le comunicazioni) e la dicitura “procedura per l'affidamento in convenzione attività trasporto sanitario di emergenza e di emergenza urgenza anno 2022 in forma continuativa – codice postazione “XX-XX (indicare il codice identificativo della postazione come indicato nel presente avviso”.*

L'avviso precisava, inoltre, che *“per sigillatura deve intendersi una chiusura ermetica recante un qualsiasi segno o impronta, apposto su materiale plastico come striscia incollata o ceralacca, tale da rendere chiusi il plico e le buste, attestante l'autenticità della chiusura originaria proveniente dal mittente, nonché garantire l'integrità e la non manomissione del plico e delle buste”.*

3.2. – Le previsioni si pongono in linea con quanto sancito dall'art. 56 D.lgs. 117/2017, come richiamato dall'art. 57 D.lgs. 117/2017, il quale dispone che *“l'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime”.*

3.3. – Ed invero, a presidio dei richiamati principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento soggiace il principio di segretezza dell'offerta economica, il quale si traduce nel divieto di commistione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica in considerazione del fatto che, come chiarito da consolidata giurisprudenza, *“la conoscenza di elementi economici dell'offerta da parte della commissione aggiudicatrice può, invero, essere di per sé potenzialmente idonea a determinare un condizionamento, anche in astratto, da parte dell'organo deputato alla valutazione dell'offerta, alterandone la serenità ed imparzialità valutativa; di conseguenza nessun elemento economico deve essere reso noto alla commissione stessa prima che questa abbia reso le proprie*

*valutazioni sull'offerta tecnica*" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 24/02/2022, n. 1327; Cons. Stato, sez. V, 29/04/2020 n. 2732; 24/01/2019, n. 612; sez. III, 26/02/2019, n. 1335).

3.4. – La *ratio* sottesa al consolidato orientamento giurisprudenziale appare estendibile al caso di specie di affidamento in convenzione ai sensi degli artt. 56 e 57 D.lgs. 117/2017 in ragione della netta separazione nella procedura *de qua* tra la fase di valutazione dell'offerta tecnica e della successiva offerta economica, pedissequamente a quanto avviene in materia di appalti, rispetto ai criteri di aggiudicazione di cui all'art. 95 del D.lgs. 50/2016.

Più nello specifico, l'avviso di selezione disponeva che *"terminata la fase di valutazione qualitativa dei Progetti presentati la Commissione di valutazione procederà all'apertura, in seduta pubblica secondo il calendario che verrà reso noto sul sito internet aziendale, delle rispettive buste contenenti i preventivi certificati e sottoscritti dai Revisori Legali iscritti al Registro dei Revisori Legali. La commissione di valutazione procederà alla valutazione del preventivo anno 2022 rispetto agli standard di riferimento, come da tabella sotto riportata, nei seguenti casi: 1. Progetti che raggiungono un punteggio complessivo della valutazione tecnica con scostamento inferiore di 5 punti rispetto al punteggio maggiore; 2. Progetto che raggiunga un punteggio complessivo della valutazione tecnica superiore di 5 punti rispetto agli altri progetti; 3. unico progetto presentato"*.

3.5. – Appare, pertanto, evidente come, alla luce della puntuale scansione temporale sottesa ai due distinti momenti di valutazione, nonché della subordinazione della valutazione dell'offerta economica al verificarsi di determinate condizioni, la conoscenza preventiva dei costi offerti derivante dall'apertura della busta avrebbe consentito di modulare il giudizio sull'offerta tecnica in modo non conforme alla parità di trattamento dei concorrenti, e tale possibilità, ancorché remota ed eventuale, inficia la regolarità della procedura.

3.6. – Alla luce di tali considerazioni non appare pertanto predicabile, in tale contesto fattuale, l'applicabilità del principio di massima partecipazione in considerazione del fatto che l'apertura della busta contenente il preventivo, ancorché inserita nel plico sigillato, consentiva *in abstracto* la presa visione del contenuto della medesima, non garantendo la piena imparzialità dello scrutinio connotato da profili di discrezionalità tecnica afferente agli elementi qualitativi dell'offerta, a danno della *par condicio* dei partecipanti.

3.7. – La ricostruzione di parte ricorrente non coglie nel segno neppure laddove deduce l'illegittimità dell'esclusione stante la mancata indicazione nell'avviso di selezione della previsione concernente la chiusura delle buste "a pena di esclusione".

Ebbene, come sopra chiarito, il principio di segretezza dell'offerta economica è posto a presidio del regolare e trasparente andamento della procedura di affidamento, ovvero dell'attuazione dei principi

costituzionalmente tutelati di immediata applicazione, quali il principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., sicché gli stessi in qualità di principi di immediata applicazione non necessitano di una specifica previsione a pena di esclusione nella *lex* di gara nell'ipotesi di violazione (*cf.* Cons. Stato, Sez. V, 8/9/2010, n. 6509).

3.8. – Le considerazioni svolte portano il Collegio a disattendere, in definitiva, il primo ed il secondo mezzo di gravame dedotti con il ricorso introduttivo, in ragione del fatto che l'amministrazione resistente ha correttamente proceduto all'esclusione della ricorrente con la deliberazione n. 1193/2021, in guisa da escludere l'illegittimità del nuovo avviso di indizione della gara disposto con la deliberazione n. 1225/2021.

4. – Il Collegio deve procedere ora allo scrutinio delle censure dedotte con il ricorso per motivi aggiunti.

5. – Con la prima doglianza parte ricorrente lamenta l'illegittimo affidamento della nuova procedura indetta disposto a favore della contro-interessata Croce Blu Italia con deliberazione n. 1304/2021.

In buona sostanza la ricorrente contesta la mancata esclusione della contro-interessata a fronte della falsità delle dichiarazioni rese in tema di ambulanze effettivamente disponibili per lo svolgimento del servizio affidato in quanto dichiarate anche per l'aggiudicazione di altre postazioni di soccorso, nonché, contestualmente, l'illegittima attribuzione del punteggio di 10 punti per la valutazione positiva dei relativi criteri.

5.1. – Ebbene, l'avviso di selezione disponeva che la *“valutazione di qualità viene effettuata sulla base dei sottoelencati criteri fino al raggiungimento del punteggio massimo di 70”*, segnatamente alla lett. b) a *“garanzia di una continuità di servizio se richiesto dalla natura dell'attività da convenzionare”* venivano enucleati, tra gli altri, i criteri inerenti alla *“valutazione delle risorse materiali: autoambulanze (5 punti) 1 punto per ogni autoambulanza o idroambulanza disponibile immatricolata in classe B, A e A1, nei cinque anni precedenti la data di presentazione del progetto (2016-2020), fino ad un massimo di 5 punti [...]; valutazione delle risorse materiali: autoambulanze disponibili per la convenzione (5 punti) 1 punto per ogni autoambulanza, idroambulanza, automedica o motomedica disponibile immatricolata in classe A e A1 fino ad un massimo di 5 punti (anche in uso in altre convenzioni continuative di emergenza e urgenza) [...]”*.

5.2. – Dal tenore letterale della prescrizione non può che desumersi che l'interesse dell'Amministrazione perseguito con siffatte previsioni è da riscontrare nella necessità di vagliare la capacità delle associazioni concorrenti in termini di disponibilità numerica di automezzi al fine di assicurare la continuità del servizio, declinata, da un lato, nella valutazione della disponibilità

complessiva di cui al requisito *sub.* 1, dall'altro, nella allocazione delle autoambulanze preposte a copertura dello svolgimento della singola convenzione di cui al requisito *sub.* 2.

5.3. – Né appare condivisibile la ricostruzione di parte ricorrente laddove ritiene che la previsione di siffatti criteri sia da interpretare in termini di esclusiva disponibilità delle autoambulanze dichiarate per ciascuna postazione di soccorso, stante l'espreso riferimento alla possibilità che le stesse siano in uso anche in altre convenzioni continuative di emergenza e urgenza.

5.4. – Ad ulteriore conforto di quanto argomentato preme considerare che l'avviso di selezione all'attribuzione subordinava la valutazione di siffatti criteri all'attribuzione di un punteggio "*fino ad un massimo di 5 punti*", di qui l'impossibilità di ritenere, come affermato dalla ricorrente, che gli stessi siano stati previsti a pena di esclusione, essendo deputati a consentire da parte della Commissione una valutazione modulata, sulla base di un ventaglio di punteggio, corrispondente alla effettiva disponibilità numerica delle risorse materiali possedute dalle singole associazioni concorrenti.

5.5. – Sulla scorta del travisamento operato dalla ricorrente sulle modalità di valutazione enucleate nell'avviso di indizione non può, pertanto, ritenersi che alcuna falsa dichiarazione sia stata resa ai sensi dell'art. 75 D.P.R. 445/2000.

5.6. – Correttamente, quindi, la contro-interessata Croce Blu Italia, per la postazione di Vercelli VC-B4, ha ottenuto il punteggio complessivo di 10 avendo dichiarato la disponibilità per entrambi i criteri di sei autoambulanze.

5.7. – Per quanto concerne la contestata dichiarazione, contenuta nel preventivo della contro-interessata Croce Blu Italia, dell'automezzo specificamente deputato allo svolgimento del servizio per la postazione di Vercelli VC-B4, ma tuttavia diverso rispetto a quelli indicati nel progetto di gestione, non può che rilevarsi l'inconsistenza della contestazione.

Ebbene, sul punto occorre chiarire che l'avviso di indizione richiedeva per la postazione di soccorso di Vercelli VC-B4 l'indicazione di "*n. 1 mezzo di soccorso base in forma continuativa H12 diurna nel territorio del Comune di Vercelli*" da indicare nel preventivo.

5.8. – La circostanza che l'ambulanza preposta allo svolgimento del servizio non fosse indicata nell'offerta tecnica tra quelle disponibili non appare rilevante a fronte del fatto che, non essendo prevista alcuna limitazione in tal senso nella *lex* di gara, la stessa, essendo stata immatricolata nel 2021, risponde all'esigenza, di carattere eminentemente pubblico, di assicurare lo svolgimento del servizio tramite la disponibilità di autoambulanze di immatricolazione ancora più recente rispetto ai parametri indicati nell'avviso di selezione alla stregua del quale erano ritenute adeguate le

autoambulanze immatricolate negli ultimi 8 anni antecedenti la data di presentazione del progetto, ovvero nell'arco temporale 2013-2020.

Viepiù considerato che, come rilevato dalla difesa dell'amministrazione, la stessa Deliberazione della Giunta Regionale 30 ottobre 2018, n. 48-7791 prevede espressamente che *“per la postazione convenzionata l'Associazione individua il mezzo principale e ne comunica la targa nel preventivo”*.

5.9. – Alla luce di quanto argomentato la prima censura dedotta con il ricorso per motivi aggiunti deve, quindi, ritenersi infondata.

6. – Parimenti deve essere rigettata la seconda doglianza con cui parte ricorrente lamenta l'illegittimità derivata della deliberazione 1304/2021 a fronte dell'infondatezza delle censure dedotte con il ricorso introduttivo avverso la deliberazione di esclusione della ricorrente n. 1193/2021, nonché la deliberazione di indizione della nuova selezione n. 1225/2021.

7. – In via subordinata la ricorrente contesta puntualmente talune disposizioni contenute nella delibera D.G. n. 1225/2021, nonché nella Deliberazione della Giunta Regionale 30 ottobre 2018, n. 48-7791 recante *“LR 42/1992. Approvazione, per il periodo 2019-2022, degli schemi di Accordo regionale per lo svolgimento delle attività di trasporto sanitario di emergenza e urgenza interospedaliero e delle attività di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure”*.

7.1. – Con una prima censura la ricorrente stigmatizza la previsione di un criterio di affidamento che subordina la valutazione economica dei preventivi alla sussistenza di uno scarto inferiore di 5 punti tra i progetti tecnici.

7.2. – Con la seconda doglianza la ricorrente lamenta, invece, la violazione del divieto di commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e i criteri di valutazione dell'offerta tecnica laddove l'avviso di indizione della nuova procedura valuta con favore le esperienze precedentemente maturate.

8. – Ebbene, le predette censure possono essere trattate congiuntamente in quanto attinenti a profili strettamente connessi alla peculiare disciplina dettata per gli affidamenti del terzo settore ex artt. 56 e 57 D.lgs. 117/2017.

8.1. – Come noto, la direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici al considerando n. 28 chiarisce che *“la presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi*

*di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo “Servizi di trasporto terrestre” del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici (“regime alleggerito”). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza”.*

Il successivo art. 10 della direttiva stabilisce che quest’ultima non si applica agli appalti pubblici di servizi concernenti “*servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110- 4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*”. La previsione dell’esclusione dei servizi di trasporto di emergenza e urgenza dall’applicazione della direttiva 2014/24/UE è contenuta pertanto nell’art. 10 della direttiva, che contiene un’eccezione e una contro-eccezione.

La disciplina eurounitaria ha, dunque, introdotto la distinzione tra servizio di soccorso sanitario in emergenza da attuarsi mediante ambulanza (consistente nel trasporto e nell’attività di prima cura del paziente che versa in una situazione emergenziale), eccezionalmente sottratto, se fornito da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, ai sensi dell’art. 10, par. 1, lett. h) della direttiva 2014/24/UE, alla regola della gara, e servizio di solo trasporto in ambulanza (consistente nel trasporto ordinario di pazienti privo della connotazione dell’urgenza) che, invece, è soggetto alle procedure ad evidenza pubblica, anche se con un “regime alleggerito”.

Tale disposizione esclude dall’ambito delle regole classiche di aggiudicazione gli appalti pubblici di servizi relativi a servizi di difesa civile, protezione civile e prevenzione contro i pericoli, alla duplice condizione che tali servizi corrispondano ai codici CPV menzionati in tale disposizione e siano forniti da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro. La norma di carattere eccezionale contiene tuttavia una “contro-eccezione”, nel senso che essa non si applica ai servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, i quali, in base alle disposizioni sopra menzionate, rientrano nel regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici di cui agli articoli da 74 a 77 della direttiva n. 2014/24/UE. All’affidamento dei servizi di trasporto dei pazienti diversi da quelli di emergenza e urgenza, dunque, ai sensi delle disposizioni sopra menzionate, deve trovare

applicazione la disciplina dettata al Titolo III “Particolari regimi di appalto”, Capo I “Servizi sociali e altri servizi specifici” della direttiva.

8.2. – A livello nazionale la richiamata disposizione è stata recepita dall’art. 17, comma 1, lett. h) D.lgs. 50/2016 ai sensi del quale le disposizioni del codice dei contratti non trovano applicazione agli appalti e alle concessioni di servizi *“concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110- 4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza”*.

Nell’ordinamento interno, i servizi di ambulanza identificati con il codice “CPV 85143000-3”, rientrano tra i servizi sanitari che, ai sensi degli articoli 140,142, 143 e 144 del codice dei contratti, possono formare oggetto di appalti pubblici secondo il c.d. “regime alleggerito” di cui all’art. 142 o secondo il sistema della gara “riservata” a determinate categorie di operatori no-profit, ai sensi dell’art. 143.

Più nello specifico, l’art. 142, comma 5-*sexies* del d.lgs. n. 50/2016 prevede che, per i servizi individuati dall’allegato IX (tra i quali è ricompreso il servizio di trasporto dei pazienti in ambulanza), che siano – come quello in oggetto – di valore superiore alla soglia comunitaria di cui all’articolo 35 comma 1, lettera d), *“Si applicano le procedure di aggiudicazione di cui agli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65”*. Mentre, l’art. 143, rubricato *“Appalti riservati per determinati servizi”*, al comma 2 precisa che *“Gli affidamenti di cui al comma 1 devono soddisfare tutte le seguenti condizioni: a) l’organizzazione ha come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al comma 1; b) i profitti dell’organizzazione sono reinvestiti al fine di conseguire l’obiettivo dell’organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative; c) le strutture di gestione o proprietà dell’organizzazione che esegue l’appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; d) l’amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all’organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni” e che “La durata massima del contratto non supera i tre anni”*.

In tali settori viene individuata una soglia di rilevanza comunitaria più elevata rispetto agli appalti dei settori ordinari e viene riconosciuta un’ampia discrezionalità agli Stati membri nell’organizzazione della scelta dei fornitori dei servizi, pur nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento.

In sintesi, sulla base delle disposizioni – nazionali ed europee – da ultimo citate, l'esclusione dall'applicazione delle regole classiche di aggiudicazione degli appalti pubblici *“dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro”*, mentre restano soggetti alla disciplina generale (sebbene nella specifica versione *“alleggerita”* prevista dagli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24/UE e, a livello nazionale dagli articoli da 140 a 143 del d.lgs. n. 50 del 2016) i restanti *“servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza”*.

Giova ricordare che la deroga di cui all'art. 10, lett. h) della direttiva 2014/24/UE opera solo ove l'affidamento diretto venga effettuato in favore di un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro, che, pertanto, abbia l'obiettivo di svolgere funzioni solidaristiche, prive di finalità commerciale e che investa eventuali utili al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione (sul punto, *cfr.* Corte di giustizia UE, sezione VIII, sentenza 7 luglio 2022, cause riunite C-213/21 e C-214/21, Italy Emergenza Cooperativa Sociale ed altri, alla stregua della quale si è precisato che l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che i 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 ristorni correlati alle loro attività).

8.3. – La disciplina sopra richiamata deve essere coordinata con il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) che detta la disciplina degli Enti del terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della l. 6 giugno 2016, n. 106, e segnatamente con gli artt. 55, 56 e 57 che stabiliscono le modalità di coinvolgimento degli Enti del terzo settore.

In via preliminare, si evidenzia che il considerando 114 della direttiva 2014/24/UE e nell'analogo considerando 120 della direttiva 2014/25/UE stabilisce che: *“Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici...I contratti per servizi alla persona al di sopra di tale soglia dovrebbero essere improntati alla trasparenza, a livello di Unione. In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato. Le norme della presente direttiva tengono conto di tale imperativo, imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento”*.

Ebbene, l'approvazione del Codice del Terzo settore ha rappresentato un importante punto di svolta nel nostro ordinamento poiché, attraverso tale decreto, il legislatore è riuscito nel difficile intento di sistematizzare in modo organico la materia di che trattasi, caratterizzata da ampia fluidità, nonché di colmare le lacune ancora presenti.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 2052 del 2018, ha evidenziato che *“il provvedimento, nel contesto di una dichiarata valorizzazione del ruolo degli enti non profit anche alla luce dell'art. 118, comma 4, Cost., attende ad una regolamentazione del settore di impronta e finalità dichiaratamente sistematica, pur non disponendo l'espressa abrogazione di tutta la pregressa normativa stratificatasi in materia”*.

L'importanza di tale novità normativa emerge in modo chiaro dalla sentenza della Corte Costituzionale 26 giugno 2020, n. 131, la quale evidenzia che l'art. 55, che apre il Titolo VII del Codice del Terzo Settore, disciplinando i rapporti tra Enti del Terzo Settore e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione, norma che ha esplicitato nel testo costituzionale *“le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana...e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile”* (in termini, Corte Cost. 26 giugno 2020, n. 131).

Si evidenzia sin da subito che, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale sopra richiamata, il legislatore, al fine di prevedere un coordinamento tra il Codice dei contratti pubblici e il Codice del Terzo Settore, ha introdotto con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 del c.d. decreto semplificazioni (art. 8, comma 5 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”*) – all'interno del d.lgs. n. 50 del 2016 specifici riferimenti al Titolo VII del d.lgs. n. 117 del 2017.

Si ricorderà che il Consiglio di Stato, già con il parere n. 1405/2017 reso sullo schema di decreto legislativo recante *“Codice del Terzo settore”* aveva ravvisato la necessità (imposta dal diritto europeo) di mediare le due contrapposte esigenze: valorizzare le organizzazioni non lucrative e, al contempo, salvaguardare gli equilibri funzionali del libero mercato e che, con il successivo parere n. 2052/2018, aveva ritenuto che, in considerazione della primazia del diritto euro-unitario, la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici dovesse prevalere in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del terzo settore, ove queste non potessero in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario, che, in tali casi, avrebbe dovuto trovare applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni e che fosse ragionevole ritenere che le Amministrazioni dovessero volta per volta

motivare la scelta di ricorrere agli stilemi procedimentali delineati dal Codice del terzo settore, in luogo dell'indizione di una ordinaria gara d'appalto. Il Consiglio di Stato aveva precisato che l'Amministrazione avrebbe dovuto evidenziare la maggiore idoneità di tali procedure a soddisfare i bisogni *lato sensu* "sociali" ricorrenti nella fattispecie, alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità ed efficacia ed in comparazione con gli esiti che verosimilmente avrebbe prodotto l'alternativa del ricorso al mercato.

8.4. – Ebbene, preme osservare che il legislatore, con il D.L. n. 76 del 2020, ha introdotto, all'interno dell'art. 140 del codice dei contratti pubblici, una clausola di salvezza in favore del Codice del Terzo Settore, prevedendo espressamente che *"gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117"*.

Non solo, il legislatore ha integrato anche l'art. 59, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 inserendo la seguente premessa: *"Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117,"* e l'art. 30, recante *"Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni"*, nel modo seguente: *"Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile"*.

8.5. – Infine, il Ministero del Lavoro, nelle Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore adottate con decreto del 31 marzo 2021, n. 72, ha evidenziato che *"le disposizioni introducono, di fatto, per via legislativa, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo (soprattutto, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea: CGUE 11 dicembre 2017, C-113/13, c.d. Spezzino e 28 gennaio 2016, C-50/2014 c.d. Casta). L'attenzione del Giudice europeo è posta sul tema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate; ciò pare da leggere e interpretare come "presidio" avverso l'ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto. L'ammissibilità del sistema convenzionale si fonda, inoltre, sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte – nel rispetto della legislazione nazionale in materia – non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni,*

*fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente”.*

Inoltre, al fine di effettuare una distinzione tra i rapporti di collaborazione con i soggetti del Terzo settore e l'affidamento di appalti di servizi, il decreto ha chiarito che *“laddove un ente pubblico agisce quale stazione appaltante, attivando una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un contratto pubblico per lo svolgimento di un servizio, definito dall'ente stesso nel relativo bisogno e nelle obbligazioni e relative prestazioni, economiche e contrattuali, con il riconoscimento di un corrispettivo, idoneo ad assicurare un utile di impresa, determinato sulla base dell'importo a base d'asta – si applicherà il CCP, venendo ad esistenza un rapporto a prestazioni corrispettive. A fronte, invece, dell'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del Titolo VII del CTS, finalizzata alla selezione degli ETS con i quali formalizzare un rapporto di collaborazione per lo svolgimento di “altre attività amministrative in materia di contratti pubblici”, nelle quali PA ed ETS vengono in relazione, (come previsto dal richiamato art. 30, comma 8, CCP), anche a seguito dell'iniziativa degli stessi ETS, si applicheranno le disposizioni previste sul procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990 e ss. mm., oltre che quelle specifiche del CTS”.*

Per quanto interessa in questa sede, emerge dunque che, comunque, sempre ed in ogni caso, dovranno essere rispettati i principi di imparzialità, trasparenza, concorsualità e parità di trattamento.

8.6. – Ciò premesso in termini di coordinamento tra il Codice dei contratti pubblici e il Codice del Terzo Settore, giova soffermarsi sull'esegesi della normativa pertinente al caso di specie.

Ai sensi dell'art. 55, del d.lgs. n. 117 del 2017 le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale nei settori delle attività di interesse generale, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Inoltre, ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017, esse possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno 6 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. Questa è la fattispecie che ha determinato maggiori problemi ermeneutici.

Infatti, da un lato, tale norma sembra richiamare una modalità organizzativa sottratta *tout court* alla disciplina degli appalti pubblici, laddove prevede che *“Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate”*.

Sul punto, il Consiglio di Stato, con il parere n. 2058/2018 ha chiarito che *“occorre intendersi su tale locuzione, atteso che [...] il rimborso che escluda la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copra solamente le spese vive, nega l’onerosità della prestazione ed enuclea un contesto di servizio di interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici. A questo riguardo, la stessa disposizione del quarto comma dimostra l’impossibilità di pervenire, sul piano dello stretto diritto positivo, ad un approdo sicuro...Per tentare una sintesi, sembra far propendere per la onerosità del servizio sociale di interesse generale oggetto della convenzione la riconduzione tra le spese rimborsabili dei costi indiretti e forse anche degli oneri relativi alla copertura assicurativa, ma è indubbio che si tratta di ipotesi limite, non costruite con previsioni di portata generale, che si collocano quasi in una terra di nessuno”*.

Ebbene, più di un elemento porta a ritenere che siamo di fronte ad uno strumento che si colloca a cavallo tra la logica della sussidiarietà e quella della concorrenzialità.

Invero, l’art. 56, da un lato, limita la possibilità delle amministrazioni pubbliche di 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, solo al caso in cui ciò sia *“più favorevole rispetto al ricorso al mercato”*.

Sul punto, il già citato parere del Consiglio di Stato, n. 2052/2018 osserva che *“La clausola finale induce a ritenere, sul piano sistematico, che siano deducibili nella convenzione servizi economici di interesse generale, in quanto, altrimenti, cioè nella prospettiva della non onerosità, non si porrebbe, sul piano logico prima ancora che giuridico, il problema della comparazione di convenienza della scelta tra ricorso al mercato e convenzione”*.

Sul punto, ha cercato di fare chiarezza il citato decreto ministeriale n. 72/2021 evidenziando che *“l’art. 56 del CTS pone in capo alle pubbliche amministrazioni l’obbligo di verificare che il ricorso alle convenzioni risulti «più favorevole rispetto al ricorso al mercato». Si tratta di una locuzione inserita su richiesta del Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (si veda il già citato parere n. 1405/2017) al fine di enucleare il «giusto punto di equilibrio» fra «la tutela della concorrenza [quale] principio eurounitario cui deve uniformarsi sia*

*l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale» ed il favor espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale». Una lettura condivisibile della prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. bensì che si richieda di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre “leggere” la prescrizione del «maggior favore rispetto al mercato» come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla P.A. sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali (in tal senso, TAR Puglia – Lecce, sez. II, n. 2049/2019, che valorizza il profilo motivazionale)”.*

*Inoltre, al comma 3 il legislatore precisa che “L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari”.*

*Il Consiglio di Stato, con il parere n. 2052/2018, ha cercato di chiarire il significato di tale norma, evidenziando che “assume rilievo il terzo comma dell'art. 56, a mente del quale “l'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime”. Sono enunciati principi essenzialmente riconducibili nell'ambito dell'imparzialità e della trasparenza e costituenti il contenuto imprescindibile di ogni procedimento di valutazione comparativa, o, potrebbe dirsi con diversa terminologia, ad evidenza pubblica in senso ampio. Appare peraltro chiaro che non è affermato il principio di concorrenzialità (libera concorrenza), che specifica, di regola, il procedimento finalizzato all'aggiudicazione (ed anche all'esecuzione) degli appalti e delle concessioni. Di tale diversità si ha contezza anche raffrontando i principi individuati nella norma oggetto di disamina con quelli enucleati dall'art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016. Ciò significa che il procedimento volto alla scelta dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di*

*promozione sociale per la stipula di una convenzione finalizzata allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale non è permeato dal principio di concorrenzialità, ma solamente da quello di parità di trattamento. Potrebbe, al più, ritenersi che sia garantito il principio interno di concorsualità, valorizzando il secondo periodo del comma 3, che richiede alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni di promozione sociale il possesso dei requisiti di moralità professionale, di idoneità professionale e di capacità tecnica professionale, seppure non con l'intensità inferibile, rispettivamente, dalla disciplina dettagliata degli artt. 80 ed 83 del d.lgs. n. 50 del 2016, ma in senso relativo, da valutare cioè, sul piano oggettivo, con riferimento alla struttura ed all'attività svolta e, sul piano soggettivo, con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione ed all'aggiornamento dei volontari”.*

Infine, l'art. 57 del suddetto decreto è dedicato in modo specifico al “Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza”, prevedendo quanto segue: “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”.

Anche la norma da ultimo citata ancora l'“affidamento diretto” al fatto che il servizio di trasporto sanitario sia caratterizzato dai requisiti di “emergenza-urgenza”.

In relazione all'art. 57, il già citato decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72/2021 ha chiarito che esso “rappresenta la “codificazione” della giurisprudenza euro-unitaria (si vedano le già richiamate sentenze c.d. Casta e Spezzino) ed ha fondamento nella stessa direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE) che, al considerando n. 28, afferma che essa non trova applicazione in ordine “a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva”, che “proprio il dettato dell'art. 57 rende evidente che non sussiste, nell'ordinamento, alcuna «obbligatorietà della gara per l'affidamento dei servizi in questione, ma al contrario deve ritenersi oramai codificato il principio dell'affidamento in convenzione alle

*organizzazioni di volontariato dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza» (TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32)” e che “La locuzione «in via prioritaria» indica – se letta nella prospettiva dell’ipotesi generale di cui all’art. 56 del CTS – una sorta di presunzione di «maggior favore rispetto al mercato»: al soddisfacimento delle condizioni previste nella disposizione, è il legislatore stesso che individua un punto di “bilanciamento” fra le esigenze solidaristiche, di equilibrio dei bilanci pubblici, e di tutela della concorrenza”.*

Il servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza è, pertanto, l’unico servizio chiaramente ed espressamente sottratto all’applicazione della normativa eurounitaria e nazionale in tema di appalti pubblici.

La preordinazione del trasporto mediante ambulanza a far fronte ad una situazione di emergenza (attuale o potenziale) costituisce un connotato ineludibile del servizio, al fine di dimostrare la coerenza del relativo affidamento diretto, disposto dall’Amministrazione in applicazione delle eventuali norme nazionali o regionali, con le regole-cardine dell’ordinamento sovranazionale (sul punto, Consiglio di Stato, sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905).

8.7. – Alla luce dell’ampia ricostruzione esegetica del plesso normativo soprarichiamato deve pertanto concludersi che sono esclusi dall’applicazione del codice dei contratti i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, di qui l’impossibilità di procedere ad una applicazione *sic et simpliciter* dei principi generali dettati in materia di appalti, tra cui campeggia il principio di concorrenzialità, dovendosi far luogo alla sola applicazione dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento nella prospettiva applicativa di una procedura comparativa riservata alle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale. Sul punto il soprarichiamato decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, ha conclusivamente rimarcato che “*il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 24 aprile 2016, n. 50, (in avanti anche solo “CCP”) infatti, muove dal generale presupposto che i soggetti privati debbano concorrere, fra loro, per acquisire la qualità di controparte contrattuale della P.A. ai fini della conclusione di un contratto pubblico per l’affidamento o la concessione di un servizio. Al contrario, il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguite dagli ETS siano fra loro omogenee (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla P.A. (attività di interesse generale): ne discende, quindi, la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS. In tal modo, l’amministrazione pubblica sarà posta in grado di*

*scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS”.*

9 – Ebbene, sulla scorta delle esaustive considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, venendo appunto in rilievo servizi di interesse generale, strettamente connessi alla soddisfazione del diritto fondamentale della collettività alla tutela della salute, sia la previsione di un criterio di valutazione che conferisca prevalenza agli aspetti tecnico-qualitativi – rispetto a quelli prettamente economici – con la conseguente giustificata recessione della concorrenza sul fattore prezzo, sia la valutazione dell’offerta tecnica sulla base di requisiti afferenti alla sfera soggettiva-esperienziale del concorrente, rispondano propriamente all’esigenza di dover dare prevalenza alla valutazione di parametri inerenti alla qualità del servizio, all’organizzazione e alla qualifica professionale, nonché all’esperienza del personale effettivamente utilizzato nell’affidamento, in linea con quanto disposto dall’art. 56 D.lgs. 117/2017.

9.1 – Più nello specifico, alla luce di quanto sopra chiarito, a parere del Collegio appare ragionevole la scelta di procedere alla valutazione dell’offerta economica solo laddove i progetti di gestione presentati dai concorrenti si collochino su un piano di equiparazione dal punto di vista tecnico, vagliando per contro l’offerta economica solo dove sussista uno scarto irrilevante tra i punteggi tecnici ottenuti.

Fermo restando quanto sin qui considerato, occorre, altresì, rilevare come siffatta scelta, afferente alla sfera discrezionale dell’Amministrazione, appare porsi sulla scia della più recente giurisprudenza consolidata in tema di offerta economicamente più vantaggiosa, a seguito dell’entrata in vigore del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e delle Linee-guida n. 2 dell’ANAC, in virtù della quale si riscontra un’attenuazione della concorrenza sul fattore prezzo atteso che ai sensi dell’art. 95, comma 7, D.lgs. 50/2016 *“l’elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi”*. Siffatto orientamento ritiene, pertanto, ragionevole la possibilità di impiegare formule matematiche in funzione dissuasiva rispetto ad una competizione eccessiva sul prezzo e dunque in funzione correttiva del metodo tradizionale dell’interpolazione lineare.

9.2. – *In limine* non può non considerarsi come l’esigenza di attenuare la concorrenza sul fattore prezzo favorendo – in fase valutativa – la componente tecnico-qualitativa dell’offerta appaia nell’ipotesi di affidamenti in convenzione *ex artt.* 56 e 57 D.lgs. 117/2017 pienamente conforme al paradigma normativo considerato, peraltro, che l’offerta economica in tale settore ha ad oggetto

esclusivamente il rimborso dei costi necessari per fornire il servizio oggetto dell'affidamento, non essendo in essa ricompresa alcun profitto per l'associazione concorrente.

10. – Parimenti, per le superiori considerazioni, non appare meritevole di favorevole scrutinio quanto contestato in punto di commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e i criteri di valutazione dell'offerta tecnica – laddove l'avviso di indizione dispone l'attribuzione di 10 punti per i servizi in convenzione svolti negli ultimi dieci anni e 5 punti per l'esperienza maturata in relazione all'anno di fondazione – stante la necessaria considerazione ai fini della valutazione dell'offerta tecnica dei profili attinenti all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari, espressamente richiamati dall'art. 56, comma 3, D.lgs. 117/2017. Fattori quest'ultimi che, in considerazione dell'oggetto del servizio, assurgono a comporre il *background* di competenze tecniche a comprova degli elevati standard qualitativi offerti e che, pertanto, non possono essere svincolati da una siffatta valutazione.

10.1. – Risulta, peraltro, determinante sul punto la considerazione che, anche in materia di appalti è stato superato il tradizionale orientamento teso a vietare l'inclusione, tra i criteri di valutazione delle offerte, di elementi attinenti alla capacità tecnica dell'impresa (in particolare, pregressa esperienza e certificazione di qualità) promuovendo un'applicazione attenuata del divieto di commistione fra i criteri soggettivi di qualificazione e i criteri oggettivi di valutazione dell'offerta.

10.2. – E' stato evidenziato, in particolare, che *“il principio della netta separazione tra criteri soggettivi di prequalificazione e criteri di aggiudicazione deve essere interpretato cum grano salis nelle procedure relative ad appalti di servizi, consentendo alle stazioni appaltanti, nei casi in cui determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente riguardanti l'oggetto del contratto, possano essere valutate anche per la selezione della offerta, di prevedere nel bando anche elementi di valutazione della offerta tecnica di tipo soggettivo (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2019, n. 5808). La giurisprudenza ha messo in risalto che il dogma di una assoluta ed invalicabile incomunicabilità tra requisiti soggettivi di pre-qualificazione ed elementi oggettivi di valutazione può dirsi tramontato, nel nuovo diritto dei contratti pubblici, ma se e solo nella misura in cui la valutazione dei profili di carattere soggettivo, senza favorire indebitamente operatori economici che li posseggano a scapito di altri, serva a lumeggiare la miglior qualità tecnica, sul piano oggettivo, dell'offerta.*

*E' emersa, dunque, un'impostazione meno rigida dell'affermazione incondizionata del divieto, tuttavia mantenuta entro rigorosi limiti applicativi: in particolare, nel riconfermare il fondamento del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione dell'offerta, la giurisprudenza ha specificato che ne è tuttavia consentita*

*un'applicazione attenuata, secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza, quando sia dimostrato, caso per caso, che per le qualificazioni possedute il concorrente offra garanzie di qualità nell'esecuzione del contratto apprezzabili in sede di valutazione tecnica delle offerte"* (T.A.R. Sicilia, sez. I, 15/02/2022, n. 467).

11. – Tutto ciò considerato il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e devono essere complessivamente respinti.

12. – La specificità della controversia giustifica la compensazione delle spese.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prospero, Presidente

Flavia Risso, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Referendario, Estensore