

# SERVIZIO DI URGENZA MEDICA E DI TRASPORTO DEGLI INFERMI

mercoledì 02 aprile 2008

Ultimo aggiornamento mercoledì 02 aprile 2008

T.A.R. Veneto, sez. I, sent. n. 494 del 28/02/2008 Una azienda sanitaria ha dapprima messo a gara il servizio di urgenza medica e di trasporto degli infermi, prevedendo nel bando la possibilità di partecipare anche per associazioni, le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali di tipo A, dopodiché ha revocato il bando per procedere da un lato all'&#224; affidamento di parte del servizio in convenzione ad un'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (che nel proprio statuto contempla ancora quel genere di attività), dall'altro ha nuovamente messo a gara, con le stesse modalità e gli stessi requisiti di partecipazione, la restante parte del servizio. Il T.A.R., in particolare, ha considerato legittimo lo svolgimento in convenzione del servizio da parte del soggetto IPAB designato, dato che quest'ultimo, all'epoca dei fatti, non era ancora coinvolto dal processo di trasformazione delle IPAB in aziende di servizi alla persona. - Va dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso proposto contro un bando di gara, incentrato sulla possibilità di partecipare alla gara anche per le associazioni, le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali di tipo A, qualora nessuno di tali soggetti si è reso aggiudicatario della successiva gara. - Nell'ordinamento comunitario non si ravvisa la sussistenza di una norma che imponga alle pubbliche amministrazioni che svolgono le funzioni di assistenza sanitaria di esternalizzare i servizi di urgenza medica e di trasporto degli infermi.

- La P.A., anziché procedere all'esternalizzazione del servizio, può affidare convenzionalmente il servizio stesso ad altra amministrazione pubblica istituzionalmente competente a disimpegnarlo, e sempreché tale scelta risponda a criteri di economicità gestionale, secondo i fondamentali canoni enunciati dall'art. 1 della L. 7 agosto 1990 n. 241. - La Croce Verde di Verona è un'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) costituita a Verona il 27 novembre 1909, riconosciuta con decreto reale dd. 21 febbraio 1926 il cui statuto, approvato con decreto del Presidente della Giunta Regionale 13 giugno 1991 n. 1344 contempla tra i propri scopi le attività oggetto del servizio di cui trattasi.

L'affidamento diretto del servizio stesso all'I.P.A.B. è affermato come possibile anche dall'art. 45 della L. 23 dicembre 1978 n. 833, che in tal senso equipara gli enti pubblici eretti ad I.P.A.B. alle associazioni di volontariato agli effetti della stipula di convenzioni con il Servizio Sanitario Nazionale. - Come è noto, infatti, in attuazione della delega contenuta all'art. 10 di tale legge è stato emanato il D.L.vo 4 maggio 2001 n. 207, recante la disciplina per la trasformazione delle I.P.P.A.B. riconosciute come pubbliche in aziende di servizi alla persona. La disciplina stessa, peraltro, all'epoca dei fatti di causa non era stata ancora attuata nel Veneto, con conseguente applicazione anche nei riguardi dell'I.P.A.B. Croce Verde, per effetto del regime transitorio normato ai sensi dell'art. 21 del medesimo D.L.vo 207 del 2001, dello Statuto anzidetto e, quindi, con la perdurante possibilità per l'Ente stesso di svolgere attività sanitaria ivi contemplata. Ricorsi nn. 367/2005 e 312/2007

494/08 REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo

Veneto, prima Sezione, con l'intervento dei magistrati: Bruno Amoroso -Presidente Elvio Antonelli Fulvio Rocco -Consigliere, relatore ha pronunciato il seguente SENTENZA sui ricorsi riuniti R.G. nn. 367/2005 e 312/2007 proposti da A.T.I. Croce Amica s.r.l. in proprio e quale capogruppo della costituenda Ati e da Croce Amica Servizi Sanitari s.r.l. in proprio e quale associata alla costituenda Ati, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Patrizia Stallone, con elezione di domicilio presso lo studio dell'avv. Danilo La Piana in Mestre-Venezia, via Ospedale 27, contro l'Azienda Ulss n. 20 di Verona in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Ernesto Mancini ed Alessandra Volpato, con elezione di domicilio presso lo studio della seconda in Venezia, Piazzale Roma - Santa Croce 466, (quanto al ricorso n. 367/05) da Croce Verde Verona IPAB in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Sala e Franco Zambelli, con elezione di domicilio presso lo studio del secondo in Mestre-Venezia, via Cavallotti 22, (quanto, invece, al ricorso n. 312/07) da Croce Gialla s.r.l. in proprio e quale capogruppo dell'Ati costituita con Croce Europa s.r.l. nonché della soc. Croce Europa s.r.l. in proprio e quale associata dell'Ati costituita con Croce Gialla s.r.l. in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv. Giuseppina Maritato e Anna Paola Klinger, con elezione di domicilio presso lo studio della seconda in Venezia, Santa Croce - Piazzale Roma 466, per l'annullamento (quanto al ric. n. 367/05) in parte qua, del bando di gara pubblicato nella G.U.R.I. in data 4.12.2004 n. 285 e del capitolato speciale richiamata ed allegato al bando indetto dall'Ulss n. 20 di Verona, per l'affidamento del servizio di urgenza ed emergenza medica nel territorio di competenza, valevole per 5 anni mediante pubblico incanto; (quanto ai motivi aggiunti sul ricorso n. 367/05) della delibera del Direttore generale dell'Azienda Ulss 20 di Verona in data 22.4.2005 n. 327; della nota in data 22.4.2005 prot. n. 3008; dell'eventuale convenzione che fosse stata nelle more stipulata dall'Azienda Ulss n. 20 con l'IPAB Croce Verde di Verona; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente; ed altresì per il risarcimento dei danni; quanto, invece, al ric. n. 312/07) della delibera del Direttore generale dell'Azienda Ulss n. 20 di Verona in data 12.12.2006 n. 520; in parte qua del verbale della Commissione di gara in data 14.9.2006; in parte qua del verbale della Commissione per la valutazione tecnico qualitativa delle offerte in data 6.6.2006; del verbale di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'Ati Croce Gialla di cui alla nota in data 3.10.2006, prot. n. 11020; del contratto di appalto che sia stata stipulato nelle more; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente; ed altresì per il risarcimento del danno; visti i ricorsi, notificati il 5.2.2005 ed il 12.2.2007 e depositati presso la segreteria il 7.2.2005 ed il 19.2.2007 con i relativi allegati; visti i motivi aggiunti (sul ricorso n. 367/05), depositati presso la Segreteria in data 24.2.2006; visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Ulss n. 20 di Verona, di Croce Verde Verona IPAB e dell'A.T.I. costituita da Croce Gialla s.r.l. con Croce Europa s.r.l., depositati presso la Segreteria con i relativi allegati; uditi alla pubblica udienza dell'8 novembre 2007

(relatore il Consigliere Fulvio Rocco) gli avvocati: Ceruti, in sostituzione di Stallone per la parte ricorrente, Mancini per la Ulss. n. 20, Ghedin in sostituzione di Zambelli, per Croce Verde Verona IPAB e Pizzolla, in sostituzione di Klinger per l'ATI controinteressata. FATTO E DIRITTO 1.1. Le ricorrenti, Croce Amica S.r.l. e Croce Amica Servizi Sanitari S.r.l., espongono di svolgere, con esperienza pluriennale, servizi di soccorso e di trasporto di infermi a mezzo di ambulanze. In particolare, tali Società disimpegnano il servizio di emergenza 118; servizi di trasferimento degli infermi da e verso ospedali, case di cura, abitazioni, luoghi di lavoro e di soggiorno su tutto il territorio nazionale, nonché all'estero; servizi di trasporto di disabili e di persone comunque non autosufficienti; fornitura di servizi alla persona relativamente alla gestione del trasporto e dell'assistenza medica; gestione e fornitura di materiale tecnico e di servizi alle persone fisiche ed ai soggetti comunque operanti nell'ambito del servizio sanitario e sociale. Entrambi le Società espongono e documentano di possedere la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001 Ed. 2000. L'Azienda U.L.S.S. n. 20 di Verona ha emesso in data 4 dicembre 2004 un bando di gara con pubblico incanto per l'affidamento del servizio di urgenza ed emergenza medica per il periodo di 5 anni. L'art. 1 del Capitolato speciale annesso al bando medesimo, intitolato "Oggetto", dispone che l'impresa espletante il servizio dovrà essere in possesso dell'autorizzazione sanitaria rilasciata dall'autorità competente per territorio per l'espletamento del servizio in oggetto. Qualora la ditta fosse in possesso di altra autorizzazione, essa si impegna a conseguire l'autorizzazione sanitaria presso questa UUSSLL entro il termine di 90 giorni dalla data dell'aggiudicazione del contratto. Inoltre, l'art. 27 dello stesso capitolato consente la partecipazione alla gara anche di associazioni, organizzazioni di volontariato, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cooperative sociali di tipo A) che presentino certificato di iscrizione nei rispettivi registri e albi regionali. Le ricorrenti precisano di essere imprese lucrative e di essere autorizzate al servizio di trasporto degli infermi ai sensi della L.R. della Sicilia 20 agosto 1994 n. 33, mediante provvedimenti emanati dal Direttore Generale dell'A.S.L. n. 5 di Messina. 1.2. Le ricorrenti, dichiaratamente riunitesi in associazione temporanea di impresa, reputano illegittime le predette disposizioni contenute nel capitolato speciale di gara laddove impongono il possesso dell'autorizzazione sanitaria al trasporto degli infermi rilasciata esclusivamente dall'autorità sanitaria competente per territorio e laddove consentono la partecipazione alla gara anche alle predette associazioni, organizzazioni di volontariato, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cooperative sociali di tipo A) che presentino certificato di iscrizione nei rispettivi registri e albi regionali; e, conseguentemente, con il primo dei ricorsi in epigrafe (R.G. 367/2005) esse chiedono l'annullamento in parte qua del bando di gara e del capitolato annesso al medesimo, nonché di tutti gli altri atti presupposti e conseguenti. A tal fine le ricorrenti deducono, in ordine all'obbligo di munirsi anche della predetta autorizzazione dell'autorità sanitaria locale, l'avvenuta violazione dell'art. 3 della direttiva 92/50/CEE, l'avvenuta violazione degli artt. 17, 31 e 32 della medesima, violazione degli artt. 13, 14 e 15 del D.L.vo 17 marzo 1995 n. 157, violazione dei principi discendenti dall'art. 97 Cost., eccesso di potere per illogicità ed irrazionalità manifesta, sviamento del potere dalla causa tipica, disparità di trattamento, violazione del principio della concorrenza e del libero mercato, violazione dell'art. 12, comma 5, del D.L.vo 157 del 1995. In ordine, invece, alla consentita partecipazione alla gara anche delle predette associazioni, organizzazioni di volontariato, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cooperative sociali di tipo A) che presentino certificato di iscrizione nei rispettivi registri e albi regionali, le ricorrenti medesime deducono l'avvenuta violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 12 del D.L.vo 157 del 1995, l'avvenuta violazione degli artt. 1 e 3 della Direttiva 92/50/CEE, l'avvenuta violazione dell'art. 5 del D.P.R. 27 marzo 1992, l'avvenuta violazione della L. 11 agosto 1991 n. 266, l'avvenuta violazione degli artt. 20 e 22 della L.R. 15 dicembre 1982 n. 55, violazione dei principi discendenti dagli artt. 3, 41 e 97 Cost., ulteriore violazione dei principi discendenti dall'art. 97 Cost. con particolare riferimento all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa, eccesso di potere per disparità di trattamento, sviamento della causa tipica ed errore di fatto, violazione dell'art. 25 del capitolato speciale di appalto e violazione del principio della parità di trattamento nei procedimenti di scelta del contraente con la P.A. Inoltre, per quanto segnatamente attiene alla posizione delle cooperative sociali ONLUS possibili offerenti, le ricorrenti deducono pure l'avvenuta violazione e falsa applicazione della L. 8 novembre 1981 n. 381, l'avvenuta violazione e falsa applicazione della L.R. 5 luglio 1994 n. 24, l'avvenuta violazione della L.R. 15 dicembre 1982 n. 55, l'avvenuta violazione degli artt. 3 e 3-septies del D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 502 e l'avvenuta violazione degli artt. 2 e 3 del D.P.C.M. 14 febbraio 2001. 1.2. Si è costituita in giudizio l'Azienda U.L.S.S. n. 20 di Verona, concludendo per la reiezione del ricorso. 1.3. Successivamente, peraltro, il Direttore Generale dell'Azienda stessa ha revocato il bando di gara di cui trattasi e, con propria ulteriore deliberazione n. 991 dd. 7 dicembre 2005 ha autorizzato la stipulazione di una convenzione con l'I.P.A.B. Croce Verde di Verona per il Servizio di urgenza ed emergenza medica, nel mentre con la susseguente deliberazione n. 992 di pari data ha indetto una gara in forma di pubblico incanto per l'affidamento del servizio di urgenza e di emergenza medica per la zona territoriale est della medesima U.L.S.S., prevedendo al riguardo l'ammissione alla gara stessa delle associazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali di tipo A. Croce Amica e Croce Amica Servizi Sanitari hanno pertanto impugnato con motivi aggiunti tali atti, nonché ogni altro atto presupposto e conseguente, deducendo: a) nei confronti dell'affidamento del servizio in convenzione a Croce Verde, l'avvenuta violazione del D.L.vo 157 del 1995, l'avvenuta violazione degli artt. 1 e 3 della Direttiva 92/50/CEE, dell'art. 5 del D.P.R. 27 marzo 1992, della L. 11 agosto 1991 n. 266, della L.R. 20 marzo 1980 n. 18, dell'art. 45 della L. 23 dicembre 1978 n. 833, dei principi discendenti dagli artt. 3, 41 e 97 Cost., dell'art. 85 del Trattato CE, violazione del principio comunitario della libera concorrenza e dell'ampia partecipazione ai procedimenti di scelta del concorrente della P.A. ad evidenza pubblica, violazione della parità di trattamento tra imprese, violazione dell'art. 15 della L. 7 agosto 1990 n. 241, violazione e falsa applicazione del D.L.vo 4 maggio 2001 n. 207, violazione della L. 8 novembre 2000 n. 328, violazione dell'art.

128 del D.L.vo 31 marzo 1998 n. 112, violazione della L.R. 15 dicembre 1982 n. 55, violazione della L.R. 5 luglio 1994 n. 24, violazione del D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 502, violazione degli artt. 2 e 3 del D.P.C.M. 14 febbraio 2001. b) In ordine, invece, alla consentita partecipazione alla gara anche delle predette associazioni, organizzazioni di volontariato, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cooperative sociali di tipo B) le ricorrenti medesime deducono l'&#8211;avvenuta violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 12 del D.L.vo 157 del 1995, l'&#8211;avvenuta violazione degli artt. 1 e 3 della Direttiva 92/50/CEE, l'&#8211;avvenuta violazione dell'&#8211;art. 5 del D.P.R. 27 marzo 1992, l'&#8211;avvenuta violazione della L. 11 agosto 1991 n. 266, l'&#8211;avvenuta violazione degli artt. 20 e 22 della L.R. 15 dicembre 1982 n. 55, violazione dei principi discendenti dagli artt. 3, 41 e 97 Cost., ulteriore violazione dei principi discendenti dall'&#8211;art. 97 Cost. con particolare riferimento all'&#8211;imparzialità e al buon andamento dell'&#8211;azione amministrativa, eccesso di potere per disparità di trattamento, sviamento della causa tipica ed errore di fatto, violazione dell'&#8211;art. 25 del capitolato speciale di appalto e violazione del principio della parità di trattamento nei procedimenti di scelta del contraente con la P.A. c) Da ultimo, per quanto segnatamente attiene alla posizione delle cooperative sociali ONLUS possibili offerenti, le ricorrenti deducono pure l'&#8211;avvenuta violazione e falsa applicazione della L. 8 novembre 1981 n. 381, l'&#8211;avvenuta violazione e falsa applicazione della L.R. 5 luglio 1994 n. 24, l'&#8211;avvenuta violazione della L.R. 15 dicembre 1982 n. 55, l'&#8211;avvenuta violazione degli artt. 3 e 3-septies del D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 502 e l'&#8211;avvenuta violazione degli artt. 2 e 3 del D.P.C.M. 14 febbraio 2001. Da ultimo, le ricorrenti hanno pure chiesto il risarcimento dei danni discendenti da tutti gli atti resi oggetto di impugnazione. 1.4. Si è costituita in giudizio l'&#8211;I.P.A.B. Croce Verde di Verona, replicando puntualmente alle censure avversarie e concludendo per la reiezione dell'&#8211;impugnativa per la parte di proprio interesse. 2.1. Con successiva deliberazione n. 520 dd. 12 dicembre 2006 il Direttore Generale dell'&#8211;Azienda U.L.S.S. n. 20 ha disposto l'&#8211;aggiudicazione definitiva dell'&#8211;appalto indetto con la predetta sua deliberazione n. 992 dd. 12 dicembre 2005 a favore dell'&#8211;Associazione temporanea di imprese Croce Gialla S.r.l. &#8211; Croce Europa S.r.l. 2.2. Con il secondo ricorso in epigrafe (R.G. 312/2007) Croce Amica e Croce Amica Servizi Sanitari chiedono pertanto l'&#8211;annullamento anche di tale provvedimento, nonché di tutti gli atti presupposti e conseguenti e &#8211; segnatamente &#8211; dei verbali della Commissione di gara dd. 14 settembre 2006 e 6 giugno 2006, nonché del verbale di verifica dell'&#8211;anomalia dell'&#8211;offerta presentata dalla parte controinteressata di cui alla nota Prot. n. 11020 dd. 3 ottobre 2006. Le ricorrenti deducono al riguardo l'&#8211;avvenuta violazione dell'&#8211;art. 2, lett. b) del capitolato speciale di appalto, dell'&#8211;art. 9, lett. a) e dell'&#8211;art. 27 del capitolato medesimo, delle disposizioni del bando di gara e del capitolato speciale di appalto anzidetto, imposte a pena di esclusione dalla gara a&#8211; sensi dell'&#8211;art. 28 del capitolato anzidetto, eccesso di potere per contraddittorietà, violazione dei principi di trasparenza dell'&#8211;azione amministrativa e della parità di trattamento dei concorrenti alle pubbliche gare, eccesso di potere per disparità di trattamento, per palese irragionevolezza e manifesta contraddittorietà, violazione e falsa applicazione dell'&#8211;art. 25 del D.L.vo 17 marzo 1995 n. 157, ulteriore violazione e falsa applicazione del bando di gara, violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 9 e 25 del capitolato speciale di gara, nonché eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità manifesta e palese ingiustizia. Secondo la prospettazione delle ricorrenti, i provvedimenti impugnati risulterebbero illegittimi in quanto sarebbero state violate le disposizioni della lex specialis della gara che imporrebbero &#8211; a loro dire &#8211; all'&#8211;impresa vincitrice dell'&#8211;appalto di utilizzare per lo svolgimento del servizio personale dipendente dell'&#8211;impresa stessa e non già &#8211; come viceversa indicato da Croce Gialla &#8211; Croce Europa, &#8211;prestatori occasionali, collaboratori coordinati continuativi e liberi professionisti&#8211;. Tale circostanza, ad avviso delle ricorrenti, determinerebbe pure l'&#8211;anomalia dell'&#8211;offerta presentata da Croce Gialla &#8211; Croce Europa, in quanto in tal modo il ribasso da esse presentato risulterebbe incompatibile con i costi contrattuali degli autisti e degli infermieri rispettivamente inquadri nel 4° e nel 3° livello del CCNL Terziario Servizi CNAI, che le ricorrenti medesime asseriscono essere l'&#8211;unico a contemplare tali figure professionali. Le ricorrenti chiedono &#8211; altresì &#8211; il risarcimento del danno discendente dagli ulteriori atti da esse impugnati. 2.3. Si sono costituite in giudizio l'&#8211;Azienda U.L.S.S. 20 di Verona e l'&#8211;Associazione temporanea di imprese Croce Gialla &#8211; Croce Europa, concludendo per la reiezione del ricorso. 3. Alla pubblica udienza dell'&#8211;8 novembre 2007 entrambe le cause sono state trattenute per la decisione. 4. Il Collegio, preliminarmente, dispone la riunione dei due ricorsi in epigrafe, stante l'&#8211;evidente connessione funzionale che sussiste tra gli atti complessivamente resi oggetto di impugnativa. 5.1. Ciò posto, va innanzitutto dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione dei motivi di ricorso dedotti mediante l'&#8211;atto introduttivo del giudizio proposto sub R.G. 367/2005, posto che il bando ivi impugnato è stato revocato con la contestuale adozione dei predetti, distinti provvedimenti con i quali è stata rispettivamente autorizzata la stipulazione di una convenzione con l'&#8211;I.P.A.B. Croce Verde di Verona per il servizio di urgenza ed emergenza medica (deliberazione n. 991 dd. 7 dicembre 2006) ed indetta una nuova gara in forma di pubblico incanto per l'&#8211;affidamento del servizio di urgenza e di emergenza medica per la zona territoriale est della medesima U.L.S.S. (deliberazione n. 992 dd. 7 dicembre 2006), prevedendo al riguardo l'&#8211;ammissione alla gara stessa delle associazioni, delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali di tipo A. 5.2. Allo stesso tempo, va pure dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso proposto sub R.G. 367/2005 anche per quanto attiene all'&#8211;impugnazione del bando di gara predetto, posto che l'&#8211;impugnazione stessa si incentra &#8211; come ben si vede dalla narrativa dei fatti di causa &#8211; esclusivamente sulla possibilità di partecipare alla gara anche per le associazioni, le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali di tipo A. Nessuno di tali soggetti si è infatti reso aggiudicatario della gara, posto che Croce Gialla e Croce Europa sono soggetti imprenditoriali a struttura societaria, alla stessa guisa delle ricorrenti. 6.1. Da tutto ciò deve dunque dedursi che residua ad oggi l'&#8211;interesse alla decisione della causa limitatamente all'&#8211;impugnativa proposta sub R.G. 367/2005 avverso l'&#8211;affidamento diretto del servizio di urgenza medica all'&#8211;I.P.A.B. Croce Verde, nonché al ricorso proposto sub R.G. 312/2007 avverso l'&#8211;aggiudicazione del



## Prima Sezione