



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1334 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Sanitrans Servizi Professionali Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Borella, Franco Stivanello Gussoni, con domicilio eletto presso Franco Stivanello Gussoni in Venezia, Dorsoduro, 3593;

contro

Azienda Ulss N. 12 Veneziana, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Bianchini, con domicilio eletto presso Alfredo Bianchini in Venezia, Piazzale Roma, 464;

nei confronti di

Venezia Soccorso Soc. Coop. A.R.L., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Ciatara, con domicilio eletto presso Paolo Ciatara in Venezia, San Marco, 1130;

per l'annullamento

della deliberazione del direttore generale dell'azienda Ulss n. 12 "Veneziana" n. 530 del 06.07.2012, con cui è stato affidato temporaneamente a Venezia Soccorso soc. coop. a r.l., a decorrere dal 06.09.2012, il servizio di trasporto acqueo di materiale biologico e cartaceo per Venezia ed isole, di personale reperibile e di continuità assistenziale; della nota dell'azienda Ulss n. 12 veneziana 03.08.2012 n. 50158.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda Ulss N. 12 Veneziana e di Venezia Soccorso Soc. Coop. A.R.L.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Azienda Ulss 12 Veneziana, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Bianchini, con domicilio eletto presso Alfredo Bianchini in Venezia, Piazzale Roma, 464;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2012 il dott. Silvia Coppari 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 ricorso ritualmente notificato Sanitrans-Servizi Professionali srl ha impugnato la deliberazione dell'Azienda ULSS n. 12 "Veneziana" n. 530 del 6 luglio 2012 con cui è stato affidato temporaneamente il servizio di trasporto acqueo di materiale biologico e cartaceo per Venezia e Isole, di personale e di continuità a Venezia Soccorso soc. coop. a r.l., a decorrere dal 9 luglio 2012, per il periodo necessario a che la Regione Veneto si pronunci sulla questione della validità o meno delle autorizzazioni esibite da quest'ultima, per lo svolgimento del servizio, e comunque non oltre il 31.12.2012.

1.1. A seguito di rituale espletamento di procedura aperta, infatti, con deliberazione n. 312 del 3 aprile 2012, l'ULSS n. 12 Veneziana ha aggiudicato alla prima classificata (che ha presentato un ribasso del 33%), Venezia Soccorso soc. coop. a r.l., la gara per l'affidamento del servizio di trasporto acqueo sopra specificato per la durata di 36 mesi, chiedendo a quest'ultima di esibire, entro il termine fissato dall'aggiudicazione, tutta la documentazione di cui ha dichiarato di essere in possesso con l'offerta, fra cui quella concernente i necessari titoli abilitativi.

1.2. Sanitrans, seconda classificata (con un ribasso del 21%), è insorta contro il citato provvedimento di affidamento temporaneo, chiedendo, previo annullamento di esso, la riassegnazione a sé medesima dell'appalto relativo a detto servizio, nonché «i danni derivati e derivandi dalla mancata tempestiva riassegnazione della gara e dell'illegittima assegnazione temporanea del servizio a favore di Venezia Soccorso, in misura del 20% del canone proposto» da Sanitrans «e, comunque, nella diversa misura ritenuta di spettanza».

1.3. La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 del Capitolato tecnico e dell'art. 8 del Disciplinare di gara, in base ai quali, ove l'aggiudicataria prima classificata, non presenti le autorizzazioni necessarie per l'espletamento del servizio, l'Azienda non deve procedere alla stipula del contratto, dando corso ad uno scorrimento della graduatoria, con aggiudicazione alla seconda classificata, salvo la verifica, prima dell'avvio del servizio, del possesso dei requisiti anche in capo a quest'ultima.

1.4. Per contro, nel caso in esame, l'Azienda, ritenuta la non sicura equiparabilità dell'autorizzazione rilasciata dal Comune di Venezia ai sensi dell'art. 25 del Regolamento Provinciale per il Coordinamento della Navigazione Locale nella Laguna Veneta posseduta da Venezia Soccorso, rubricato «Servizi di trasporto specifici di persone per conto terzi», rispetto a quelle di cui agli artt. 14 e 18 del Regolamento comunale del 23.12.1994 n. 239, specificamente richieste dagli atti di gara per trasporto cose per conto terzi e noleggio con conducente, e considerata nondimeno «la necessità di espletare un servizio pubblico essenziale», ha comunque affidato temporaneamente il servizio a quest'ultima.

1.4.1. Tale affidamento risulta, in particolare, fondato sul presupposto dell'assenza, in materia, «di una regolamentazione specifica» e del fatto che anche Sanitrans, secondo un accertamento svolto per le vie brevi, si troverebbe in possesso di analoghi titoli abilitativi.

1.4. La ricorrente ritiene, al contrario, di essere in possesso di autorizzazione idonea al servizio e deduce pertanto anche la violazione dell'art. 25 del Regolamento Provinciale per il Coordinamento della Navigazione Locale nella Laguna Veneta, nonché l'erronea applicazione degli artt. 14, 15 e 18 del Regolamento comunale del 23.12.1994 n. 239 in attuazione della L.R. n. 63 del 1993.

1.4.1. Invero, osserva al riguardo che, quanto all'autorizzazione rilasciata a Venezia Soccorso ai sensi dell'art. 25 del Regolamento provinciale, essa abiliterebbe il mezzo da adibire al servizio limitatamente all'attività di idroambulanza. Si tratterebbe quindi di autorizzazione che obiettivamente non si sovrappone, quanto all'oggetto, al servizio da espletarsi, mentre l'autorizzazione posseduta da Sanitrans, benché rilasciata sulla base dello stesso titolo normativo, consentirebbe espressamente «i servizi di trasporto medici della guardia medica e materiale sanitario» oggetto di gara.

1.5. La ricorrente ha altresì impugnato la nota in data 3 agosto 2012 con la quale l'Azienda ha rigettato il preavviso

di ricorso e ha, al contempo, informato Sanitrans che il Comune, con nota 1.8.2012, ha confermato, anche con riferimento alla posizione di quest'ultima, che le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 25 del Regolamento provinciale citato "non possono essere equiparate" alle autorizzazioni previste dal Regolamento comunale attuativo della L.R. n. 63 del 1993.

2. All'esito della Camera di consiglio del 26 settembre 2012, questo TAR ha accolto la richiesta di sospensione dell'atto di affidamento temporaneo impugnato, poiché esso «in maniera del tutto contraddittoria», ha affidato «temporaneamente il servizio di trasporto oggetto di gara all'odierna controinteressata in attesa di approfondimenti e/o chiarimenti sul quadro normativo applicabile (letteralmente: "in attesa della regolamentazione specifica del trasporto sanitario – prevista a breve – e comunque non oltre il 31.12.2012"), dando atto al contempo della sicura inidoneità delle licenze necessarie per l'espletamento del servizio in questione in capo alla controinteressata medesima».

3. Con successivi ricorsi «per ottemperanza ex art. 59 c.p.a.» e per motivi aggiunti, la ricorrente ha chiesto «l'adempimento dell'ordinanza» n. 591 del 2012 nonché l'annullamento:

a) della delibera dell'ULSS Veneziana n. 12 in data 12 ottobre 2012 n. 775 con la quale sono stati disposti la prosecuzione del servizio da parte di Venezia Soccorso fino al 21.10.2012, nonché l'avvio, a far data dal 22.10.2012, del servizio già aggiudicato a detta Società, per la durata di 36 mesi (con declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more);

b) della nota del 20.9.2012, che ha concesso a Venezia Soccorso un ulteriore termine di 20 giorni per la produzione delle autorizzazioni comunali necessarie all'espletamento del servizio;

c) della nota in data 23.10.2012, con cui è stato comunicato l'avvio del servizio a far data dal 22.10.2012 (disposto con deliberazione n. 775 del 12.10.12).

3.1. Con tali atti la ricorrente ha reiterato, altresì, la richiesta di condanna della Azienda ULSS 12, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera c), del c.p.a. ad aggiudicare il servizio alla ricorrente e in ogni caso a risarcire il danno subito fino al momento dell'aggiudicazione del servizio.

3.1. La ricorrente lamenta in sostanza l'elusione dell'ordinanza collegiale n. 591 del 2012 sopra richiamata posto che, nonostante la sospensione del provvedimento n. 530 con essa disposta, la medesima Azienda avrebbe ciò nondimeno ritenuto, alla luce di quanto affermato dalla Regione Veneto, l'idoneità delle autorizzazioni esibite da Venezia Soccorso, rilasciate ai sensi dell'art. 25 del Regolamento provinciale, disponendo definitivamente l'avvio del servizio, già affidatole temporaneamente, a far data dal 22.10.2012.

4. Hanno resistito in giudizio sia l'ULSS n. 12 che la controinteressata Venezia Soccorso.

4.1. Entrambe le parti, oltre che l'infondatezza nel merito del ricorso, ne hanno eccepito preliminarmente l'inammissibilità considerato che, non essendo stato impugnato il provvedimento di aggiudicazione definitiva disposta con delibera n. 312 del 2012, difetterebbe un interesse ad agire, posto che dall'annullamento richiesto non potrebbe derivare alcun vantaggio alla ricorrente.

5. All'udienza del 13 dicembre 2012, dopo rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

6.1. Sul punto deve osservarsi che l'odierna impugnazione è rivolta esclusivamente nei confronti della sequenza procedimentale instauratasi a valle dell'aggiudicazione, con l'affidamento temporaneo del servizio in esame a Venezia Soccorso.

La ricorrente non contesta, infatti, l'esito della gara, ma il comportamento successivamente tenuto dall'azienda sanitaria, a partire dalla delibera n. 530 citata.

6.2. Tuttavia deve riconoscersi, per le peculiarità delle regole dettate dalla *lex specialis* di gara agli artt. 3 del

Capitolato tecnico e 8 del Disciplinare di gara, un interesse ad agire attuale e concreto al richiesto annullamento in quanto esso ha ad oggetto un segmento procedimentale dotato di una propria autonoma e immediata lesività: dall'eventuale declaratoria di illegittimità dell'affidamento temporaneo per il riconoscimento dell'assenza dei requisiti necessari per lo svolgimento del servizio, deriverebbe la possibilità di aggiudicazione alla ricorrente del medesimo servizio, ancorché subordinata al positivo riscontro del possesso dei prescritti requisiti dichiarati con l'offerta entro il termine indicato dall'Amministrazione, proprio in applicazione delle citate norme della legge di gara.

7. Ciò premesso e passando all'esame del merito del ricorso esso risulta meritevole di accoglimento nei limiti di quanto di seguito affermato.

7.1. L'art. 3, penultimo comma, del capitolato tecnico e d'oneri stabilisce che «le autorizzazioni eventualmente necessarie all'esecuzione del presente servizio, comprese quelle per la circolazione di natanti in spazi o percorsi riservati e l'accesso a spazi chiusi, devono essere chieste ai Servizi comunali competenti a totale cura e spese dell'aggiudicatario prima dell'avvio del servizio».

7.2. L'art. 8 del disciplinare di gara, penultimo comma, a sua volta stabilisce che: «qualora l'aggiudicatario non produca la documentazione richiesta, ovvero non risulti in possesso dei requisiti dichiarati all'atto della presentazione dell'offerta, si procederà all'aggiudicazione dell'offerta alla seconda concorrente classificata (in possesso ovviamente dei requisiti)».

7.2.1. Inoltre, sulla base dei chiarimenti forniti in corso di gara:

a) «la documentazione a riprova del possesso dovrà essere presentata nei termini fissati dalla comunicazione di aggiudicazione» (cfr. chiarimento in data 16.3.2012);

b) «per l'esecuzione del servizio di trasporto del materiale biologico e cartaceo» di proprietà dell'amministrazione sarà «necessaria l'autorizzazione al trasporto di cose in conto terzi di cui all'art. 18 del Regolamento comunale deliberato in data 23.12.1994 n. 239, in attuazione della L.R. n. 63 del 30.12.1993 in materia di servizi non di linea» (cfr. chiarimento in data 19.3.2012);

c) «per il trasporto del personale reperibile» sarà «necessario detenere l'autorizzazione di cui all'art. 14 del Regolamento comunale deliberato in data 23.12.1994 n. 239, in attuazione della L.R. n. 63 del 30.12.1993 in materia di servizi non di linea» (cfr. chiarimento in data 19.3.2012).

7.3. Il combinato disposto delle citate norme della legge di gara prevede pertanto un sub-procedimento volto alla verifica dell'idoneità dei documenti comprovanti il possesso dei requisiti necessari per la conduzione del servizio a valle del provvedimento di aggiudicazione, il cui positivo espletamento costituisce «condizione essenziale» per l'avvio del servizio medesimo.

7.4. Di contro, l'esito negativo di esso comporta il venir meno dell'aggiudicazione medesima e la contestuale aggiudicazione al secondo classificato, quantunque nuovamente sospensivamente condizionata al positivo esito del medesimo sub-procedimento di accertamento.

7.5. Orbene, la P.A. ha proceduto all'affidamento, ancorché temporaneo, del servizio a favore della prima classificata, nonostante non fosse ancora concluso positivamente il sub-procedimento di accertamento avente ad oggetto la verifica di idoneità dell'autorizzazione in concreto posseduta per l'espletamento del servizio.

7.6. Tale *modus operandi* non risulta invero coerente con la lettera della legge speciale di gara, né può valere, a giustificazione di esso, l'indicazione contenuta nel medesimo provvedimento n. 530 del 2012 secondo cui, da un accertamento per le vie brevi, anche la seconda classificata sarebbe risultata in possesso di un'autorizzazione di analogo tenore rispetto a quella della aggiudicataria.

7.7. Infatti, a prescindere dalla fondatezza o meno di tale circostanza, la mancata conclusione con esito positivo

della verifica del possesso dei titoli prescritti, a favore della prima classificata, non poteva in ogni caso consentire l'avvio, neanche in forma temporanea, del servizio *de quo*, non potendosi ammettere l'espletamento del servizio in questione, in assenza del comprovato possesso dell'obbligatorio titolo abilitativo.

7.8. Neppure risulta, non risultando esaustiva sul punto la motivazione addotta dall'Azienda sanitaria, che la necessità di non interrompere il servizio essenziale medesimo, non potesse essere soddisfatta con provvedimenti diversi da quello in concreto adottato.

8. Tuttavia, contrariamente a quanto asserito con il ricorso, non si è realizzata la condizione prevista dalla *lex specialis* per procedere alla richiesta riassegnazione del servizio oggetto di gara, dal momento che l'affidamento temporaneo è stato disposto, ancorché illegittimamente, nelle more dello svolgimento sub-procedimento di verifica del possesso dei prescritti titoli abilitativi e dunque prima della definizione (positiva ovvero negativa) di esso.

8.2. Tale sub-procedimento risulta invero essersi concluso, con esito positivo per la controinteressata, con il provvedimento n. 775 del 12.10.12.

8.2.1. In base a detto provvedimento risulta definitivamente acclarato dagli organi competenti in materia (Direzione Mobilità e Trasporti della Regione Veneto), malgrado le perplessità interpretative espresse in merito dall' ULSS n. 12 (cfr. nota in data 1 agosto 2012) e dal Comune di Venezia (cfr. nota in data 20.9.2012), che l'autorizzazione rilasciata a Venezia Soccorso ex art. 25 del Regolamento provinciale, debba essere ritenuta idonea allo svolgimento del servizio oggetto di gara e non solo a quelli da svolgersi necessariamente con idroambulanza.

8.3. Le censure elevate dalla ricorrente a dimostrazione dell'insussistenza in capo a Venezia Soccorso dei titoli abilitativi necessari per l'espletamento del servizio non colgono nel segno.

8.3.1. In primo luogo, non può riconoscersi alcuna illegittimità derivata della delibera n. 775 del 2012 in dipendenza dell'illegittimità del disposto affidamento temporaneo, non esistendo fra i due provvedimenti alcun rapporto di concatenazione e/o di collegamento consequenziale: il provvedimento n. 775 si fonda, infatti, sulla pregressa aggiudicazione (operata con la delibera n. 312), rendendone definitivi gli effetti. Né, per le stesse ragioni, può ritenersi adottato in violazione dell'ordinanza n. 591 del 2012 di questo Tribunale.

8.3.2. In secondo luogo, l'evidenziata iniziale perplessità dell'Azienda sanitaria circa l'idoneità o meno dei titoli abilitativi rilasciati ex art. 25 del Regolamento provinciale risulta del tutto superata nel corso del suddetto sub-procedimento di verifica, all'esito di un'articolata istruttoria, in ragione dell'interpretazione estensiva, avallata dalla Regione, dei titoli abilitativi rilasciati a tale titolo a tutte le attività descritte dall'art. 25 citato, anziché limitata al solo servizio di idroambulanza.

8.4. Tale interpretazione non risulta invero censurabile né sotto il profilo logico né sotto il profilo contenutistico, posto che l'art. 25 in questione autorizza «i servizi di trasporto per conto terzi effettuati con unità speciali (idroambulanze di trasporto o di soccorso o assimilate adibite anche al trasporto di plasma e organi, unità adattate per il trasporto di disabili ed invalidi ...)».

9. Pertanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, l'odierna impugnazione deve essere accolta limitatamente alla declaratoria di illegittimità della delibera n. 530 del 2012 di affidamento temporaneo nelle more dell'accertamento *de quo*, con estensione al segmento procedimentale che su di esso si fonda, in quanto entrambi contrari alle citate disposizione di gara, che condizionano la stipula del contratto e, in ogni caso, l'avvio del servizio, anche in forma temporanea, esclusivamente al realizzarsi del positivo riscontro del possesso dei requisiti tecnici necessari per l'espletamento di esso.

9.1. In mancanza della pretesa violazione del diritto alla riassegnazione della gara così come di alcuna prova in ordine alle conseguenze pregiudizievoli in ipotesi derivanti dall'illegittimo affidamento temporaneo disposto, non può essere riconosciuto alcun risarcimento in favore della ricorrente.

10. In considerazione dell'esito del giudizio di parziale soccombenza, ricorrono giusti motivi per la compensazione integrale delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)