



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 720 del 2014, proposto da:

Heart Life Croce Amica S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Massimo Bellardi, Pietro Troianiello, con domicilio eletto presso l'avv.to Massimo Bellardi in Torino, corso Stati Uniti, 62;

contro

Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Eugenia Salsotto, con domicilio eletto presso l'avv.to Eugenia Salsotto in Torino, piazza Castello, 153;

nei confronti di

Croce Verde Torino, rappresentata e difesa dall'avv.to Salvatore Locci, con domicilio eletto presso l'avv.to Salvatore Locci in Torino, Via Bertola, 2;

e con l'intervento di

ad opponendum:

A.N.P.A.S. Associazione Nazionale Pubblica Assistenza - Comitato Regionale Liguria, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Barosio, Roberto Damonte, con domicilio eletto presso Vittorio Barosio in Torino, corso G. Ferraris, 120;

per l'annullamento

della Deliberazione della Giunta Regionale Piemonte n. 50-7464 del 15 aprile 2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regione Piemonte n. 19 dell'8.5.2014, con cui sono state approvate le Disposizioni per la regolamentazione dei rapporti tra le A.S.R. e le Associazioni Pubbliche Riconosciute e di Volontariato, ai sensi del comma 3, art. 5, D.P.R. 27.3.1992 e della L.R. n. 42/1992, per le attività di trasporto e soccorso sanitario di emergenza, trasporto sanitario interospedaliero urgente, di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure e di tutti gli atti presupposti, connessi, consequenziali ancorchè non conosciuti nonchè per la nullità e/o inefficacia delle convenzioni stipulate in forza di dette Disposizioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Piemonte e di Croce Verde Torino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2015 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente ha impugnato la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n. 50-7464 del 15 aprile 2014, con la quale sono stati regolamentati i rapporti tra le A.S.R. e le associazioni pubbliche riconosciute di volontariato, ai sensi della L.R. Piemonte n. 42/92, per le attività di trasporto e soccorso sanitario di emergenza e interospedaliero urgente (allegato 1) nonché di trasporto su patologie autorizzabili (allegato 2).

Ha formulato le seguenti censure:

Violazione di legge con riferimento ai principi comunitari in materia di affidamento di appalti di servizi (art. 1 direttiva 18/2004; artt. 2 co. 1, 20 co. 2 e 54 d.lgs. n. 163/2006); violazione dell'art. 20 co. 1 e 27 d.lgs. n. 163/2006 nonché dei principi generali di pubblicità, concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità in materia di affidamento di appalti pubblici di servizi di cui all'allegato IIB del d.lgs. 163/2006. Violazione degli artt. 49, 56, 105 e 106 del TFUE. Lamenta parte ricorrente che l'affidamento del servizio di trasporto sanitario presenta le caratteristiche di un appalto pubblico ai sensi delle direttive CE 92/50 e CE 18/2004, così come trasposte dal d.lgs. n. 163/2006 e che, pertanto, le amministrazioni sarebbero obbligate a procedere all'affidamento con procedura di evidenza pubblica.

Tanto sarebbe valido anche nell'ipotesi in cui, a titolo di remunerazione, fosse previsto il

mero rimborso delle spese.

Eccesso di potere per incongruità della motivazione. Contraddittorietà. Violazione dei principi generali di pubblicità, concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità in materia di affidamento di appalti pubblici di servizi. Violazione dell' art. 97 Cost. Contesta parte ricorrente che, incongruamente, la delibera qualifichi

rimborso spese quello inerente non solo i costi di manutenzione ordinaria ma anche quelli di manutenzione straordinaria e indiretti.

Violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 8 l. n. 21/1992 e all'art. 85 co. 4 del d.lgs. n. 285/1992. La deliberazione prevede che il trasporto possa essere effettuato anche a mezzo di autovetture da parte di una associazione priva dell'autorizzazione necessaria per il trasporto di persone con autovetture, in violazione della citata normativa.

Si è costituita la Regione Piemonte, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso.

Ha evidenziato l'amministrazione come, al momento dell'impugnata deliberazione, esistesse un contenzioso analogo al presente pendente presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea; l'amministrazione aveva inteso proseguire con scelte già precedentemente adottate, foriere di significativi risparmi di spesa. Le impuginate deliberazioni sarebbero tuttavia state caratterizzate da una ridotta durata temporale, tenendo conto delle problematiche giuridiche al vaglio del giudice comunitario. La soluzione aveva fatto comunque applicazione dell'art 6 del d.l. n. 95/2012 e della normativa nazionale e regionale in tema di affidamento di servizi di trasporto pazienti alle associazioni di volontariato.

Ha evidenziato infine parte resistente che la tipologia di trasporto in questione non richiederebbe l'autorizzazione per il trasporto terzi.

Si è costituita altresì la controinteressata Croce Verde di Torino, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del ricorso per la natura generale e non immediatamente lesiva del provvedimento impugnato; quest'ultimo avrebbe inoltre avuto come destinatarie le associazioni di volontariato non aderenti all'ANPAS, e tuttavia nessuna di queste sarebbe stata evocata in giudizio, con pretermissione del controinteressato.

Contestava nel merito gli assunti di cui al ricorso.

Con ordinanza di questo TAR n. 1459/2014 veniva rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale inerente la compatibilità con il diritto comunitario degli appalti della normativa nazionale e regionale che prevede la possibilità di affidamento diretto del servizio alle associazioni di volontariato.

In pari tempo l'istanza cautelare veniva respinta e il giudizio veniva sospeso.

Con ordinanza n. 4869/2014 la terza sezione del Consiglio di Stato respingeva l'appello cautelare.

Con atto di intervento *ad opponendum* depositato in data 21.1.2015 interveniva in giudizio l'A.N.P.A.S., associazione nazionale pubblica assistenza – comitato regionale Liguria; evidenziava l'interveniente di essere titolare di un interesse qualificato, in quanto coinvolta in analogo contenzioso e svolgente attività di trasporto malati a titolo sanitario.

Con comunicazione dell'11.12.2014 la cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea trasmetteva a questo TAR la sentenza resa in causa C-113/13, (d'ora innanzi "Spezzino"), invitando a comunicare se, alla luce di detto precedente giurisprudenziale, persistesse l'interesse alla decisione della questione interpretativa.

La problematica veniva sottoposta in udienza al contraddittorio delle parti; ritenuto che la statuizione potesse essere idonea alla definizione del presente giudizio, veniva fissata udienza di discussione.

In seguito a conforme comunicazione da parte di questo ufficio, con ordinanza 19.3.2015, la Corte di Giustizia disponeva la cancellazione della causa dal ruolo.

All'udienza del 27.5.2015 la causa veniva discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Devono essere respinte le eccezioni preliminari mosse da parte controinteressata e resistente.

Per quanto i provvedimenti impugnati abbiano carattere di disciplina generale, non può sostenersi che non realizzino un immediato pregiudizio nei confronti della ricorrente. La ricorrente è soggetto operante nel mercato del noleggio auto con conducente; è pacifico che fosse il gestore di una parte dei servizi oggetto della disciplina contestata ed è altresì evidente che, per quanto formulata in termini generali e di facoltà, la deliberazione impugnata è volta contemporaneamente a realizzare un significativo risparmio di spesa nonché una diversa modalità organizzativa, la quale sostanzialmente sottrarrà al mercato di cui la società ricorrente è parte attiva una quota di affidamenti.

La deliberazione formula poi generale riferimento “alle associazioni di volontariato riconosciute” ed a quanto previsto dalle l.r. Piemonte n.38 del 1994 e n. 42 del 1992. Le organizzazioni in questione si caratterizzano a prescindere dalla loro ulteriore appartenenza ad una determinata associazione di categoria (A.N.P.A.S.); vero è allora da un lato che la controinteressata evocata in giudizio appartiene all’A.N.P.A.S., organizzazione di categoria rispetto alla quale la Regione Piemonte ha previsto altra determinazione, vero è tuttavia anche che l’appartenenza a singole associazioni di categoria è fatto interno all’associazione di volontariato stessa non facilmente percepibile all’esterno; inoltre l’associazione resta appartenente alla generale categoria delle “associazioni di volontariato riconosciute”; ancora, stante la natura dell’atto non risultano individuabili specifici controinteressati.

Le eccezioni preliminari non possono quindi trovare accoglimento.

Con il primo motivo di ricorso si contesta che la configurazione di un modello di affidamento diretto alle associazioni di volontariato

(disciplinata dalla normativa nazionale dagli artt. 1 e 45 della l. n. 833/1978, 7 l. n. 266/1991 e, a livello regionale, dall' art. 9 L.R. Piemonte n. 38/1994) confliggerebbe con i principi del diritto dell'Unione Europea e con le direttive comunitarie in materia di appalti.

Su controversia comparabile (concernente la parallela disciplina vigente nella Regione Liguria) e sulla specifica problematica dell'affidamento alle associazioni di volontariato del trasporto interospedaliero urgente si è espressa, in data 11.12.2014, la Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza resa in causa C-113/13, "Spezzino".

Ha evidenziato la Corte che la direttiva n. 2004/18 si applica agli appalti pubblici di servizi, definiti dall'art. 1, par. 2 lett. d) come appalti diversi dagli appalti di lavori e forniture aventi per oggetto la prestazione di servizi di cui all'allegato II. Tale allegato è suddiviso in due parti, A e B. Taluni servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza rientrano, al contempo, nella categoria 2 di cui all'allegato II A della direttiva 2004/18, relativamente agli aspetti di "trasporto", e nella categoria 25 di cui all'allegato IIB della medesima direttiva relativamente agli aspetti medico sanitari.

La regolamentazione delle convenzioni oggetto del presente giudizio è in linea di principio, secondo il giudice comunitario, riconducibile alla generale nozione di appalto pubblico; si specifica inoltre che l'inquadramento nell'allegato IIA, con conseguente applicabilità di tutte le norme procedurali di cui alla direttiva, ovvero all'allegato II B, con conseguente limitata applicazione di solo alcune delle disposizioni procedurali dettate dalla direttiva, dovrebbe essere determinato dal giudice nazionale.

Rileva il collegio che tale ultima questione non assume valore dirimente ai fini del presente contenzioso, posto che la soluzione prescelta

dall'amministrazione prescinde da ogni appello al mercato, sia esso nel dettaglio di disciplina prevista per i servizi di cui all'allegato II A, sia esso nella forma "alleggerita" prevista per i servizi di cui all'allegato II B e, nell'ordinamento nazionale, dagli artt. 20 e 27 del d.lgs. n. 163/2006, di cui in effetti parte ricorrente lamenta la violazione.

La società ricorrente, infatti, nell'originaria impostazione del ricorso, sostanzialmente accede ad un inquadramento del servizio nell'allegato IIB, individuando le norme violate, e ciò ancorchè nelle ultime memorie insista ad evidenziare la prevalenza della componente "trasporto".

Per le ragioni esposte la questione non risulta tuttavia dirimente.

Evidenzia quindi il giudice comunitario che un sistema di convenzioni, quale quello previsto dalla legge italiana, potrebbe essere idoneo ad escludere i soggetti non finalizzati al volontariato da una parte del mercato, con disparità di trattamento tra operatori economici.

A tale constatazione si arrestano le difese di parte ricorrente mentre la Corte ha ulteriormente precisato che detta disparità può essere giustificata per ragioni obiettive e in un complesso normativo che faccia appello ai principi di universalità, solidarietà, efficienza economica ed adeguatezza, laddove il ricorso alle associazioni di volontariato abbia il fine di garantire che un servizio di interesse generale sia assicurato in condizioni di equilibrio economico.

Ricorda sul punto la Corte la sentenza Sodemare (in causa C-70/95) che, in materia socio-assistenziale la quale è "basata sul principio di solidarietà, che si traduce nel fatto che esso è destinato prima di tutto all'assistenza di coloro che si trovano in stato di necessità, a causa di redditi

familiari insufficienti, dell'assenza totale o parziale di autonomia o del rischio di emarginazione", uno Stato membro può considerare

“nell'ambito della competenza ad esso spettante per organizzare il suo sistema previdenziale che un sistema implichi necessariamente, per raggiungere i suoi obiettivi, che l'ammissione di operatori privati in quanto prestatori di servizi d'assistenza sociale venga subordinata alla condizione che essi non perseguano fini di lucro.”

Ancora in materia di farmacie la giurisprudenza comunitaria ammette che, venendo in causa la sanità pubblica, si possano giustificare talune restrizioni alle libertà fondamentali dei Trattati, nel limite in cui esse siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso.

Ancora secondo la pronuncia Commissione contro Germania, in causa C-141/07, “occorre ricordare che la salute e la vita delle persone rivestono un'importanza primaria tra i beni o gli interessi tutelati dall'art. 30 CE e che spetta agli Stati membri, nei limiti indicati dal Trattato, decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto.”

Per quanto in specifico concerne il principio di proporzionalità, che circoscrive le legittime deroghe alla concorrenza, “occorre tenere conto del fatto che lo Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità (v., in tal senso, sentenza 2 dicembre 2004, causa C-41/02, Commissione/Paesi Bassi) e, di conseguenza, il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate.”

La Corte, nella causa “Spezzino”, ha conclusivamente stimato che “uno

Stato può ritenere che, nell'ambito del potere discrezionale di cui dispone per stabilire il livello di tutela della sanità pubblica e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponda alla finalità sociale del servizio del trasposto sanitario d'urgenza e che sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio”.

La medesima giurisprudenza comunitaria ha infatti ulteriormente sancito, nella causa Stamelaki C-444/05, che “il rischio di grave pregiudizio per l'equilibrio economico del sistema previdenziale possa costituire, di per sé, una ragione imperativa di pubblico interesse in grado di giustificare un ostacolo al principio della libera prestazione dei servizi” e che “lo scopo di mantenere, per ragioni di sanità pubblica, un servizio medico ed ospedaliero equilibrato ed accessibile a tutti può rientrare parimenti in una delle deroghe giustificate da motivi di sanità pubblica ex art. 46 CE, se un siffatto obiettivo contribuisce al conseguimento di un livello elevato di tutela della salute.”

Nel caso di specie il modello convenzionale viene predisposto dalla Regione Piemonte proprio nel contesto di partecipazione delle associazioni di volontariato all'attuazione del servizio sanitario nazionale, e quindi della garanzia ai cittadini di quel determinato livello di attività e prestazioni sanitarie che lo Stato, e con esso e per quanto di competenza la Regione, intendono garantire ai cittadini senza distinzione di condizioni individuali o sociali; la soluzione realizza poi anche un contenimento dei costi.

Quanto al primo aspetto, dunque, la pertinente normativa configura il convenzionamento con le associazioni di volontariato come un possibile elemento strutturale del servizio sanitario.

Recita in particolare l'art. 1 della l. 833/78: “La Repubblica tutela la

salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale.... Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini... *Le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale nei modi e nelle forme stabiliti dalla presente legge.*” Recita il successivo art. 45: “E' riconosciuta la funzione delle associazioni di volontariato liberamente costituite aventi la finalità di concorrere al conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario nazionale.. I rapporti tra le unità sanitarie locali e le associazioni del volontariato ai fini del loro concorso alle attività sanitarie pubbliche sono regolati da apposite convenzioni nell'ambito della programmazione e della legislazione sanitaria regionale.”

Recita poi l'art. 1 della l. n. 266/91: “La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato ...”.

Ai sensi del successivo art. 3 : “È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri

aderenti. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate.”

Infine l'art. 7 disciplina le convenzioni come segue: “Lo Stato, le Regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariatoche dimostrino attitudine e capacità operativa. Le convenzioni....devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.”

In attuazione delle riportate disposizioni nazionali, la legge regionale piemontese n. 38/94 prevede all'art. 1: “ La Regione Piemonte riconosce il valore sociale ed il ruolo dell'attività di volontariato volta alla realizzazione di finalità di natura sociale, civile e culturale, salvaguardandone l'autonomia e l'apporto originale. Promuove le condizioni atte ad agevolare lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato, quali espressioni di solidarietà e pluralismo, di partecipazione ed impegno civile”; ai sensi dell'art. 9: “La Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato Nelle convenzioni si devono individuare la tipologia dell'utenza, le prestazioni da erogare, le modalità di erogazione. Le convenzioni, oltre a quanto disposto dall'articolo 7 della legge n. 266 del 1991, devono tra l'altro prevedere: ...f) le modalità di rimborso degli oneri relativi alla copertura assicurativa e delle spese documentate sostenute dall'organizzazione per lo svolgimento dell'attività convenzionata; g) le modalità di verifica dell'attuazione della convenzione anche attraverso incontri periodici tra i responsabili dei servizi pubblici e i responsabili operativi dell'organizzazione; ..”

Il disposto normativo configura in definitiva il volontariato convenzionato come parte integrante del servizio sanitario.

Quanto all'aspetto economico, appare dato pacifico tra le parti che il convenzionamento abbia comportato costi inferiori, in quanto strutturato secondo il mero rimborso spese (dirette e indirette) effettivamente documentate.

La questione trova ulteriore riscontro nella circostanza, espressamente evocata nella determinazione impugnata, che è in corso una riorganizzazione dei servizi sanitari piemontesi, pendendo in capo alla Regione Piemonte anche un Piano di Rientro.

Né, come chiarito dalla sentenza "Spezzino", può dirsi che il mero rimborso spese previsto nella convenzione non sia qualificabile tale (come censurato con il secondo motivo di ricorso) per il solo fatto che vengono considerati anche costi indiretti. Ha infatti chiarito la Corte che il sistema è legittimo "a condizione che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati (ndr. solidarietà ed efficienza del bilancio) e che non traggano alcun profitto, *a prescindere dal rimborso dei costi variabili, fissi e durevoli nel tempo* necessari per fornire le prestazioni."

Precisa infine il giudice comunitario che "se è ammissibile che (le associazioni di volontariato) si avvalgano di lavoratori, poiché in caso contrario sarebbero private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività deve rispettare rigorosamente i requisiti imposti dalla legislazione nazionale."

Nel caso di specie la delibera ha ad oggetto innanzitutto (allegato 1) il trasporto e soccorso sanitario di emergenza, nonché il trasposto sanitario interospedaliero urgente che, ai sensi dell'art. 5 co. 3 D.P.R.

27.3.1992 e della L.R. Piemonte n.42/92, lo Stato italiano e la Regione Piemonte garantiscono, considerato che l'atto di indirizzo e coordinamento alla regioni per la determinazione dei livelli sanitari di emergenza lo intesta al Servizio Sanitario Nazionale.

Siffatto trasporto è anche l'oggetto specifico della sentenza Spezzino e per le ragioni già esposte la soluzione deve ritenersi legittima.

Quanto all'allegato 2, l'oggetto è costituito dal trasporto "sanitario interospedaliero programmato e dal trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure".

Si tratta nella sostanza, per lo più, di trasporto dializzati per la somministrazione di cure in sede ospedaliera, ovvero di trasporto campioni biologici, cioè di una attività volta a garantire soggetti affetti da patologie croniche ed invalidanti nell'accesso alle cure da somministrarsi in ospedale, ovvero del funzionamento dei servizi ospedalieri laddove si tratti di trasporto campioni biologici. Ritiene il collegio che tale tipologia di trasporto, ancorchè non caratterizzata necessariamente da urgenza, ben possa essere ascritta al concetto di "materia socio-assistenziale" come descritta nella sentenza Sodemare sopra riportata. La scelta della Regione Piemonte di garantire siffatta prestazione nel contesto del servizio sanitario nazionale rientra nella discrezionalità dei competenti soggetti pubblici ed è volta proprio ad attuare (anche grazie ad un contenimento complessivo dei costi del servizio) il principio di solidarietà sociale e di tutela della salute, per i quali l'individuazione del livello di garanzia, come ampiamente evidenziato dalla giurisprudenza comunitaria, spetta all'ordinamento interno.

Nella deliberazione impugnata, peraltro, il servizio è concepito come agganciato alla centrale operativa del 118, necessitante garanzia di

continuità, soggetto alla disciplina ed alle autorizzazioni previste dalla legge regionale Piemonte n. 42/992 (che implica anche controlli e vigilanza di carattere sanitario), soggetto all'obbligo per il personale di formazione e aggiornamento e di rispetto dei protocolli operativi emessi dalla ASL. Per scelta dei competenti soggetti pubblici, pertanto, l'attività non è conformata come mero trasporto, presentando una evidente componente sanitaria.

Quanto poi al rispetto del criterio del rimborso spese, già si è detto che la sentenza Spezzino ha esplicitato che anche i costi indiretti possono essere oggetto di tale legittimo rimborso; gli allegati alla deliberazione espongono analiticamente le voci di costo rimborsabili, esplicitano che il rimborso deve avvenire a rendicontazione e su presentazione di documentazione giustificativa; in ogni caso non deve trattarsi di costi già altrimenti rimborsati o finanziati; deve trattarsi di costi congrui e coerenti con il servizio, regolarmente contabilizzati ed effettivamente sostenuti.

La disciplina generale, qui in contestazione, garantisce pertanto il parametro enunciato dalla sentenza Spezzino al paragrafo 62, secondo cui la riconosciuta deroga alla disciplina comunitaria non può oltrepassare il limite dell'abuso del diritto. La disciplina dettata nella deliberazione impugnata appare infatti idonea a circoscrivere i rimborsi ad una seria e fisiologica rendicontazione prevenendo condotte abusive, fermo restando che forme di abuso in fase esecutiva costituirebbero uno snaturamento della convenzione che farebbe risorgere l'onere dell'amministrazione di fare appello al mercato ove l'affidamento mutasse in sostanza le proprie caratteristiche; la deroga infatti si giustifica intanto in quanto e sinchè l'assenza di scopo di lucro risulta rigorosamente rispettata a costi congrui, realizzando così anche quella

ragione di risparmio economico (riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria come ulteriore giustificazione alla deroga) che consente al sistema sanitario di erogare ai cittadini una maggior quantità di prestazioni.

Infine la sentenza Spezzino chiarisce che non solo l'attività di cui alla convenzione non deve celare intenti di lucro ma che complessivamente l'attività dell'associazione di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento.

Il requisito, nel caso di specie, è normativamente previsto considerato che il convenzionamento è indirizzato ad associazioni che presentino i requisiti di cui alla l. n. 266/91 la quale all'art. 1 co. 4 precisa che: "le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta".

Identica la previsione della l.r. Piemonte n. 38 del 1994 art. 2 co. 4.

Ritiene in definitiva il collegio che, alla luce della recente decisione "Spezzino" resa dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea in materia, e dei principi evincibili dalla giurisprudenza comunitaria sul punto, i primi due motivi di ricorso non possano trovare accoglimento.

Con il terzo motivo di ricorso si lamenta che il convenzionamento sarebbe illegittimo, in quanto le associazioni di volontariato non sarebbero munite dell'autorizzazione prescritta dall'art. 8 della l. n. 21/92, ossia dell'autorizzazione rilasciata dai comuni, previo bando di pubblico concorso, a coloro che esercitano il servizio di noleggio auto con conducente e dietro corrispettivo.

Il trasporto sarà eseguito da singoli volontari e non dall'associazione in quanto tale e la censura, già per come formulata, potrebbe in questa fase

dirsi non pertinente, poiché la deliberazione in alcun punto specifica che i singoli conducenti non dovranno essere muniti della prescritta autorizzazione; la carenza del requisito viene implicitamente ricavata dalla ricorrente dalla circostanza che lo schema di convenzione è indirizzato ad una associazione ma prescinde dalle modalità concrete con cui detto servizio è organizzato, proprio alla luce della deliberazione stessa.

In ogni caso il presupposto di applicazione della normativa invocata in ricorso (noleggio dietro corrispettivo) appare, a parere del collegio, insussistente nel caso di specie, trattandosi di prestazione senza scopo di lucro e dietro mero rimborso spese. Evidenzia parte ricorrente che il contratto di trasporto, quand'anche gratuito, non deve essere confuso con il trasporto di cortesia e cita a supporto la sentenza n. 1855 del 1989. Il precedente invocato è non pertinente, in quanto aveva ad oggetto un trasporto aereo organizzato da una società commerciale per consentire a dei propri dirigenti di partecipare ad un incontro aziendale; è evidente come, in siffatto caso, pur non essendo i trasportati soggetti al pagamento di un biglietto, la prestazione rispondesse ad una esigenza commerciale della società.

La differenza con la presente vicenda, per come sin qui ampiamente descritta, appare chiara, alla luce del fine proprio delle associazioni di volontariato, chiamate a concorrere senza fini di lucro agli scopi istituzionali del servizio sanitario nazionale.

Peraltro l'esclusione della necessità di siffatta autorizzazione è stata esplicitata dal competente Ministero almeno per quanto concerne le ambulanze.

Evidenzia poi parte ricorrente che l'assoggettamento alla disciplina in questione assolverebbe ad una funzione di tutela della sicurezza dei

trasportati.

La disciplina invocata, volta alla regolamentazione di una attività commerciale, prende effettivamente in carico anche requisiti di sicurezza; tuttavia anche il convenzionamento puntualizza una serie di oneri e di caratteristiche prescritte del parco mezzi da mettere a disposizione, sicchè non è sostenibile che la reclamata autorizzazione sarebbe indispensabile e unica modalità per garantire la sicurezza dei trasportati e un controllo sui mezzi, comunque previsto.

Si ritiene pertanto che, inquadrata la fattispecie come senza scopo di lucro, non trovi giustificazione l'applicazione di una disciplina che è e resta principalmente volta a regolamentare una attività commerciale.

Anche il terzo motivo di ricorso non può quindi trovare accoglimento.

Il ricorso deve dunque essere respinto.

La complessità e novità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso;

compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Paola Malanetto, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2015

IL SEGRETARIO

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