

Il T.a.r. per il Veneto rimette alla Corte di giustizia UE alcune questioni interpretative sulla nozione di servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, che il “*considerando*” n. 28 e l’art. 10, lett. h), della direttiva 2014/24/UE, indicano come una deroga alla esclusione dall’applicabilità della stessa direttiva, prevista per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di difesa civile, protezione civile e prevenzione forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro.

T.a.r. per il Veneto, sezione III, ordinanza 18 giugno 2018, n. 643 – Pres. Est. Rovis

Contratti della pubblica amministrazione – Servizi pubblici – Esclusioni specifiche – Servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza – Affidamento diretto ad associazioni di volontariato – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) se l’art. 10, lett. h), ed il considerando n. 28 della Direttiva 2014/24/UE debbano interpretarsi nel senso che a) i servizi di ambulanza, per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso, e b) i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso, rientrino nell’esclusione di cui all’art. 10, lett. h), o, invece, ricadano tra i servizi di cui agli artt. da 74 a 77 della richiamata direttiva;*
- 2) se la Direttiva 2014/24/UE debba essere interpretata nel senso che osti a una normativa nazionale che preveda che, seppure in assenza di un’emergenza attuale, a) i servizi di ambulanza, per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo un autista soccorritore e almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso, e b) i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso, siano assegnati in via prioritaria ad associazioni di volontariato mediante convenzionamento diretto (1).*

(1) I. - Con l’ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Veneto ha rimesso alla Corte di giustizia UE alcune questioni interpretative sulla nozione di “*servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*”, cui fanno riferimento il “*considerando*” n. 28 e l’art. 10, lett. h) – ripreso dall’art. 17, primo comma, lett. h), del d.lgs. n. 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici) – della direttiva 2014/24/UE. In particolare, la normativa europea esclude, dall’ambito di applicazione della direttiva, gli appalti pubblici aventi ad oggetto i servizi di difesa civile, protezione civile e prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza. Il Collegio ha rimesso alla Corte di giustizia UE le questioni:

- a) dell'ambito applicativo della clausola di salvezza contenuta nella disposizione;
- b) se la direttiva UE osti a una normativa nazionale che preveda l'assegnazione di servizi in via prioritaria ad associazioni di volontariato mediante convenzionamento diretto;

con riferimento:

- c) ai servizi di ambulanza per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso;
- d) ai servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuati con mezzi di soccorso.

II. – Nel caso esaminato dalla pronuncia in commento, l'amministrazione resistente stabiliva di affidare, mediante convenzionamento diretto a un'associazione di volontariato, i servizi di trasporto sanitario in urgenza ed emergenza e di trasporto sanitario secondario. In data successiva all'impugnazione del provvedimento da parte di una contro interessata, l'amministrazione annullava in autotutela la deliberazione di affidamento alla luce del sopravvenuto orientamento giurisprudenziale che qualificava come eccezionali le ipotesi di sottrazione del servizio di soccorso sanitario alla gara pubblica. Il provvedimento di annullamento era, quindi, impugnato dalla originaria affidataria del servizio e i due giudizi venivano riuniti dal tribunale remittente.

Il Collegio osserva che:

- e) il legislatore europeo, al quale si è uniformata la normativa nazionale con l'art. 17, primo comma, lett. h), d.lgs. n. 50 del 2016, ha introdotto la distinzione tra:
 - e1) servizio di soccorso sanitario in emergenza da attuarsi mediante ambulanza – trasporto e attività di prima cura del paziente che si trova in una situazione emergenziale – sottratto alla regola della gara se fornito da organizzazioni senza scopo di lucro;
 - e2) servizio di solo trasporto in ambulanza, soggetto alle procedure a evidenza pubblica;
- f) la possibilità di affidare in convenzione diretta i soli servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza è stata prevista, a livello nazionale, dall'art. 57 del d.lgs. n. 117 del 2017, codice del terzo settore;
- g) la legge regionale n. 26 del 2012 della Regione Veneto, all'art. 2, qualifica come attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza anche alcuni servizi sanitari che sono difficilmente inquadrabili tra i servizi di emergenza o tra quelli di mero trasporto e, in particolare:

- g1) i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuati con mezzi di soccorso;
- g2) i servizi di trasporto nei quali le condizioni cliniche del paziente richiedono esclusivamente l'utilizzo di un mezzo di soccorso e, durante il percorso, la necessità di assistenza di personale sanitario o di altro personale adeguatamente formato, nonché l'esigenza di garantire la continuità delle cure;
- h) risulta, quindi, necessario al fine di comprendere l'ambito di applicazione della causa di esclusione prevista dall'art. 10 della direttiva 2014/24/UE e, quindi, se il servizio debba essere o meno sottoposto alla procedura a evidenza pubblica, investire in via pregiudiziale la Corte di giustizia UE sulle questioni indicate nella massima.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- i) sugli appalti riservati per esigenze sociali e sulla partecipazione alle gare degli enti privati senza fine di lucro, si veda R. DE NICTOLIS, *I Nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 594 ss., 724 ss., 1822 ss. secondo la quale *“il considerando 28 della direttiva 2014/24 prende espressamente posizione precisando che i servizi di trasporto in ambulanza non rientrano, nel Vocabolario comune sugli appalti, nel novero dei servizi di trasporto terrestre, ma nella classe 8514, che nella nuova direttiva ricade nell'allegato XIV (Allegato IX del codice), tra i servizi specifici in c.d. regime alleggerito (ma non del tutto esclusi), che inoltre possono rientrare nell'ambito degli appalti riservati”*;
- j) con riferimento alla possibilità di affidamento diretto alle associazioni di volontariato del servizio di trasporto sanitario, si veda:
 - j1) Corte di giustizia UE, 28 gennaio 2016, C-50/14, Consorzio artigiano servizio taxi, in *Foro it.*, 2016, IV, 142, in www.curia.europa.eu, 2016, in *Guida al dir.*, 2016, fasc. 9, 104 (m), con nota di CASTELLANETA, e in *Riv. trim. appalti*, 2016, 651 (m), secondo cui *“gli art. 49 e 56 Tfu devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che consente alle autorità locali di attribuire la fornitura di servizi di trasporto sanitario mediante affidamento diretto, in assenza di qualsiasi forma di pubblicità, ad associazioni di volontariato, purché il contesto normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente a una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio”*;

- j2) Corte di giustizia UE, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5, Spezzino, in *Foro it.*, 2015, IV, 145, con nota di richiami di PALMIERI e con nota di ALBANESE, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 508, con nota di CARANTA, in *Ragiusan*, 2015, fasc. 369, 74, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2015, 198, in *Dir. comm. internaz.*, 2015, 809, con nota di GRECO, in *Quaderni dir. e politica ecclesiastica*, 2015, 554 (m), e in *Public Procurement Law Review*, NA61 - NA66, con nota di MCGOWAN, secondo cui “*gli art. 49 e 56 Tfu devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che, come quella in discussione nel procedimento principale, prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l’ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l’attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata*”;
- k) sulla nozione di appalto rilevante ai fini dell’applicazione della disciplina europea si veda Corte di giustizia UE, se. III, 21 dicembre 2016, C-51/15, Remondis GmbH (in *Foro it.*, 2017, IV, 67, oggetto della News US, in data 3 gennaio 2017, cui si rinvia per approfondimenti giurisprudenziali), secondo cui “*l’articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, deve essere interpretato nel senso che non costituisce un appalto pubblico un accordo concluso tra due enti territoriali, sulla base del quale questi ultimi adottano uno statuto che istituisce un consorzio intercomunale, persona giuridica di diritto pubblico, e trasferisce a tale nuovo ente pubblico talune competenze di cui tali enti erano investiti fino ad allora e che sono ormai proprie di tale consorzio intercomunale. Tuttavia, un tale trasferimento di competenze riguardante l’espletamento di compiti pubblici può sussistere soltanto se riguarda sia le responsabilità connesse alla competenza trasferita sia i poteri che sono il corollario di quest’ultima, in modo che la nuova autorità pubblica competente disponga di un’autonomia decisionale e finanziaria, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare*”;
- l) sul *dumping* sociale e salariale nel settore degli appalti in generale e in relazione alla presenza su quel mercato di O.n.g. e cooperative sociali, si vedano:
- 11) Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2015, n. 84, in *Gazzetta forense*, 2015, fasc. 1, 122 (m), e in *Quaderni dir. e politica ecclesiastica*, 2015, 555 (m);

- 12) Corte di giustizia UE, 17 novembre 2015, C-115/14, *RegioPost GmbH & co. KG*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, II, 135 (m), con nota di BRINO, in *Nuovo notiziario giur.*, 2016, 299, con nota di PALMIERI, in *Giur. it.*, 2016, 674 (m), con nota di BARBERIS, in *Dir. relazioni ind.*, 2016, 881 (m), con nota di CAROSIELLI, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, II, 519, con nota di FORLIVESI, in *Argomenti dir. lav.*, 2016, 832, con nota di GUADAGNO, e in *Riv. trim. appalti*, 2016, 557, con nota di ZIMEI;
- 13) Corte di giustizia UE, 18 settembre 2014, C-549/13, *Bundesdruckerei GmbH*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 520 con nota di BARBERIS, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, 33 (m), con nota di GUADAGNO, in *Foro amm.*, 2014, 2210, e in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, II, 550, con nota di FORLIVESI, secondo cui *“la misura di protezione salariale, che impone un salario minimo fisso che corrisponde ad una congrua retribuzione dei lavoratori dello stato membro dell’amministrazione aggiudicatrice (Germania) non potrebbe essere giustificata con riferimento all’obiettivo di stabilità dei regimi di previdenza sociale; infatti, non appare sostenibile che l’applicazione di tale misura ai lavoratori polacchi interessati sarebbe necessaria per evitare un rischio di grave pregiudizio all’equilibrio del sistema di previdenza sociale tedesco; se tali lavoratori non percepissero una congrua retribuzione e fossero di conseguenza costretti a ricorrere alla previdenza sociale per garantirsi un livello minimo di potere d’acquisto, essi avrebbero diritto ai sussidi sociali polacchi; tale conseguenza non peserebbe evidentemente sul sistema di previdenza sociale tedesco”*.