

APPALTI - BANDI - AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIALI - CODICE DEL TERZO SETTORE - DEROGA AL CODICE DEGLI APPALTI - OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

L'affidamento di servizi sociali rientra, di per sé, nell'ambito applicativo della disciplina europea e nazionale in materia di appalti pubblici, con la conseguenza che, in linea di principio, soltanto laddove l'Amministrazione intenda ricorrere all'affidamento mediante convenzione a soggetti del terzo settore dovrà fornire un'apposita motivazione al riguardo, mentre nessuna specifica motivazione si rende necessaria qualora non si deroghi alla regola della gara.

Tar Umbria, Sez. I, sentenza n. 3/2026

Publicato il 03/01/2026

N. 00003/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00330/2025 REG.RIC.



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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 330 del 2025, proposto da [REDACTED] – organizzazione di volontariato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura [REDACTED] [REDACTED] rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED]

██████████, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

██████████ persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ██████████, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Perugia, Corso Cavour, 44;

nei confronti

Azienda unità sanitaria locale ██████████ costituita in giudizio; ██████████, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione dell'Amministratore unico di ██████████^o luglio 2025, con la quale è stata indetta la procedura aperta per l'affidamento “*del servizio di trasporto di campioni biologici e antiblastici per le Aziende sanitarie della Regione ██████████ – I edizione*” e del relativo documento istruttorio;
- della determinazione dell'Amministratore unico di ██████████ in data 25 luglio 2025, recante la rettifica del bando e della *lex specialis*, nonché del relativo documento istruttorio;
- dei documenti costituenti la *lex specialis*, in versione originale e in quella risultante a seguito della rettifica, e in particolare: del bando di gara pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 3 luglio 2025 n. 430182-2025, GU S 125/2025, e rettificato in data 29 luglio 2025, n. 494716-2025, GU S 143/2025; del relativo progetto; del disciplinare di gara e dei relativi allegati; del capitolato tecnico; dello schema di convenzione; degli ulteriori atti integranti la *lex specialis* di gara;
- con particolare riguardo al disciplinare di gara, del paragrafo 6.1, lett. *b*), laddove prevede quale requisito di ammissione alla gara l’“*Iscrizione all'Albo provinciale degli*

autotrasportatori di cose per conto terzi tenuto presso le Sezioni Provinciali degli Uffici della Motorizzazione Civile”;

- del paragrafo 1 del capitolato tecnico e del paragrafo 2 del progetto, laddove qualificano come trasporto “*non sanitario*” tutte le prestazioni oggetto della procedura impugnata;

- per quanto occorrer possa, della legge regionale n. 11 del 2015 e del regolamento regionale n. 6 del 2024;

- di ogni altro atto, presupposto o conseguente, comunque connesso ai provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell’udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2025 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente [REDACTED] – organizzazione di volontariato (di seguito anche: [REDACTED]) agisce per l’annullamento del bando e degli altri atti costituenti la *lex specialis* della gara a procedura aperta indetta da [REDACTED]. (di seguito anche: [REDACTED]) “*per l’affidamento del servizio di trasporto di campioni biologici e antiblastici per le Aziende sanitarie della Regione [REDACTED] – I edizione*”.

2. La gara è stata indetta con determinazione dell’Amministratore unico di [REDACTED] in data 1° luglio 2025.

Con successiva determinazione del 25 luglio 2025 la documentazione di gara è stata rettificata, al fine dichiarato di rendere esplicita la possibilità di partecipazione degli enti del terzo settore, e contestualmente è stato disposto il differimento al 26 settembre 2025 del termine per la presentazione delle offerte.

Secondo quanto previsto nelle premesse del disciplinare, “*Con l’aggiudicatario della procedura di gara (...) verrà stipulata una Convenzione con la quale il Fornitore (...) si obbliga ad accettare gli Ordinativi di Fornitura (i.e. contratti), emessi dalle Amministrazioni contraenti per l’erogazione del servizio oggetto della (...) gara*”.

La durata prevista della convenzione quadro è di ventiquattro mesi dalla relativa sottoscrizione, intendendosi che entro il predetto periodo le Amministrazioni contraenti possono emettere ordinativi di fornitura della durata di quarantotto mesi dalla relativa emissione (v. disciplinare, § 3.1, p. 9).

Il valore globale stimato dell’appalto è di euro 11.239.173,50 (v. bando, § 2.1.3), con importo a base di gara di euro 6.660.250,96 (v. disciplinare, § 3, p. 8).

3. Con ricorso notificato il 31 luglio 2025 e depositato il giorno successivo, la ██████████ ha articolato avverso la determinazione di indizione della gara e gli atti della *lex specialis* i motivi che si passa a esporre.

3.1. Sotto un primo profilo, la procedura sarebbe radicalmente illegittima, atteso che, trattandosi di una gara avente ad oggetto l’affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, sarebbe stato necessario fornire un’apposita motivazione delle ragioni per le quali non si è ritenuto di ricorrere prioritariamente all’affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, ai sensi dell’articolo 57 del Codice del terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

Peraltro, la scelta di non indire la gara sarebbe illegittima anche perché assunta dalla centrale di committenza ██████████, sfornita di competenza al riguardo.

La fondatezza della tesi di parte ricorrente sarebbe comprovata dalla circostanza che l'Azienda unità sanitaria locale [REDACTED] avrebbe affidato il servizio di *“trasporti sanitari in regime di emergenza-urgenza”*, al cui interno era ricompreso il *“Trasferimento Urgenti (senza assistenza) di Sangue e derivati ematici”*, ricorrendo alle associazioni di volontariato, ai sensi dell'articolo 57 del Codice del terzo settore.

Laddove dovesse ritenersi che l'articolo 104 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 e il regolamento regionale 27 maggio 2024, n. 6 abbiano limitato il trasporto sanitario in emergenza e urgenza ai soli trasporti di pazienti, escludendo i trasporti urgenti di sangue, emocomponenti ed emoderivati, quando finalizzati a porre rimedio ad una situazione emergenziale, allora tali previsioni sarebbero costituzionalmente illegittime, perché confliggenti con l'articolo 57 del Codice del terzo settore e, quindi, eccedenti i limiti alla potestà legislativa regionale stabiliti dall'articolo 117 della Costituzione. Le predette previsioni sarebbero, inoltre, illegittime per contrasto con il principio di solidarietà sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, e con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

3.2. Sotto altro profilo, l'illegittimità della gara discenderebbe dalla violazione dell'articolo 56 del Codice del terzo settore, atteso che, con riferimento allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, tale previsione imporrebbe alle Amministrazioni di verificare se l'affidamento in convenzione alle associazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale risulti più favorevole rispetto al ricorso al mercato; verifica che sarebbe stata del tutto omessa nel caso in esame.

La decisione di bandire la gara, assunta da [REDACTED] in difetto di competenza, si porrebbe in violazione dei canoni di proporzionalità, ragionevolezza, logicità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'articolo 97 della

Costituzione, e risulterebbe anche distonica rispetto al *favor* della legislazione nazionale e regionale per l'affidamento agli enti del terzo settore.

D'altro canto, l'Azienda USL Umbria 1 avrebbe proceduto in passato all'affidamento *“del servizio di interesse generale in favore di terzi per il trasporto sangue cordone ombelicale e prelievi di sangue per esami malattie infettive”* ricorrendo alla procedura comparativa di cui all'articolo 56 del decreto legislativo n. 117 del 2017 e pure attualmente il servizio oggetto di gara sarebbe svolto da enti del terzo settore. Di conseguenza, anche alla luce dei principi di buona fede, fiducia e leale collaborazione, [REDACTED] avrebbe dovuto quanto meno evidenziare le ragioni per le quali il servizio non potesse essere ulteriormente affidato a tali enti in regime di convenzione.

3.3. In subordine, gli atti di gara sarebbero illegittimi, nella parte in cui richiedono, quale requisito di ammissione, l'iscrizione all'albo provinciale degli autotrasportatori di cose per conto terzi.

La scelta così operata da [REDACTED] sarebbe illogica e contraddittoria, atteso che, per un verso, la disciplina di gara è stata rettificata in modo da consentire la partecipazione degli enti del terzo settore, eliminando il requisito dell'iscrizione nel registro delle imprese, mentre, per altro verso, è stato mantenuto un requisito – l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori – incompatibile con la natura giuridica delle organizzazioni di volontariato.

D'altro canto, questi ultimi soggetti sarebbero sottoposti a un regime normativo derogatorio e speciale ai fini del trasporto sanitario, essendo legittimati allo svolgimento dell'attività a seguito dell'autorizzazione al trasporto sanitario e del successivo accreditamento previsto dalla normativa regionale. Non a caso, le Aziende sanitarie della Regione [REDACTED]a avrebbero affidato il trasporto di alcuni dei materiali compresi nella convenzione a organizzazioni di volontariato, in assenza dell'iscrizione all'albo degli autotrasportatori.

Per la ██████ inoltre, una specifica esenzione dall'iscrizione al predetto albo sarebbe contemplata dall'articolo 30 della legge 6 giugno 1974, n. 298, e nello stesso senso deporrebbe anche il regolamento (CE) 21 ottobre 2009, n. 1071/2009 – come attuato dal decreto ministeriale del 25 novembre 2011 e dal decreto ministeriale in data 8 aprile 2022 – che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada, atteso che anche da quest'ultima disciplina si evincerebbe che l'obbligo di iscrizione sarebbe limitato ai soggetti che esercitano un'attività commerciale di rilevante incidenza sul mercato dei trasporti, quale non sarebbe la ██████.

Il difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa ██████ sarebbe comprovato anche dal fatto che la centrale di committenza ha dichiarato di aver analizzato i requisiti minimi di partecipazione richiesti da bandi simili, non avvedendosi del fatto che diversi bandi di oggetto analogo non prevedono, quale requisito di idoneità professionale, l'iscrizione all'albo provinciale degli autotrasportatori di cose per conto terzi.

4. ██████, costituitasi in giudizio, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, nella parte in cui è rivolto contro la scelta di ricorrere al mercato per l'affidamento del servizio, in ragione della mancata impugnazione della deliberazione della Giunta regionale n. 510 del 25 maggio 2022, alla quale la predetta scelta sarebbe ascrivibile.

La parte ha poi dedotto l'infondatezza del primo e del secondo motivo di gravame, nonché l'inammissibilità sotto plurimi profili e, comunque, l'infondatezza nel merito anche del terzo motivo.

5. Alla camera di consiglio del 2 settembre 2025 la ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare e ha domandato la fissazione dell'udienza di merito. All'esito della discussione, su concorde richiesta delle parti, il Presidente ha rinviato la trattazione della causa all'udienza pubblica del 21 ottobre 2025.

6. In vista dell'udienza, [REDACTED] ha prodotto documentazione, dalla quale risulta, tra l'altro, la presentazione da parte della ricorrente della domanda di partecipazione alla gara.

La [REDACTED] ha depositato una memoria, cui è seguita una replica della parte resistente.

7. All'udienza fissata la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Va preliminarmente scrutinata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa di [REDACTED] la quale ha evidenziato la mancata impugnazione del provvedimento cui sarebbe effettivamente riconducibile la scelta di indire una gara, in luogo di procedere all'affidamento in favore di soggetti del terzo settore, ai sensi dell'articolo 57 o dell'articolo 56 del decreto legislativo n. 117 del 2017.

8.1. L'eccezione, riferita alle censure articolate nel primo e nel secondo motivo di gravame, è fondata.

8.2. La gara oggetto della presente controversia è stata indetta da [REDACTED] in esecuzione della deliberazione della Giunta regionale n. [REDACTED] del 25 maggio [REDACTED] con la quale il predetto organo, per quanto qui rileva:

- ha preso atto “(...) nell'ambito della revisione delle Reti di patologia e dei servizi clinici generali prevista dallo schema del nuovo Piano Sanitario Regionale 2021-2025, per il quale è ancora in corso l'iter di adozione, del progetto di riorganizzazione della Rete dei Laboratori Analisi della Regione Umbria, elaborato dai professionisti incaricati e descritto nell'Allegato 1 (...)”;

- ha dato “(...) mandato congiunto alle due Aziende Ospedaliere regionali, di elaborare in collaborazione con le due aziende sanitarie territoriali, la proposta di attuazione del modello organizzativo di cui all'Allegato n. 1, inclusa l'individuazione delle branche specialistiche di esclusiva competenza dei centri HUB, entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento”;

- ha dato “(...) mandato all’Amministratore di [REDACTED] di procedere agli adempimenti di competenza per le procedure ad evidenza pubblica centralizzate, in applicazione del nuovo modello organizzativo”.

Con la predetta deliberazione è stata, quindi, effettuata una precisa scelta, nell’incaricare PuntoZero di indire le “*procedure ad evidenza pubblica centralizzate*” necessarie per l’attuazione del nuovo modello organizzativo, escludendo implicitamente il ricorso alle modalità di affidamento dei servizi dedicate agli enti del terzo settore.

Tale scelta è stata, poi, confermata dalla deliberazione n. 617 del 2023, recante “*Approvazione del modello organizzativo della Rete dei Laboratori Analisi della Regione [REDACTED]*”.

Nelle premesse del provvedimento si ricorda, infatti, che, con la precedente deliberazione n. 510 del 2022, “(...) si dava mandato [REDACTED] [REDACTED] edere agli adempimenti di competenza per le procedure ad evidenza pubblica centralizzate, in applicazione del nuovo modello organizzativo”. Nella parte dispositiva della deliberazione si ribadisce, poi, di “(...) dare mandato a [REDACTED] [REDACTED] di espletare le procedure necessarie per l’acquisizione di beni e servizi necessari alla realizzazione della Rete dei Laboratori Analisi della Regione [REDACTED] in coerenza con il nuovo modello organizzativo”.

Alla luce delle premesse, le “*procedure necessarie per l’acquisizione di beni e servizi*” sono dunque quelle “*ad evidenza pubblica*” già oggetto della precedente deliberazione n. 510 del 2022.

8.3. Al riguardo, deve osservarsi che, in linea di principio, l’espressione “*procedure ad evidenza pubblica centralizzate*” si riferisce alle procedure di affidamento svolte in applicazione del Codice dei contratti pubblici e della normativa europea.

In coerenza con l’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale maturata al riguardo, la relativa nozione è attualmente codificata dall’articolo 2, comma 1, lett. c), dell’Allegato I.1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ove si stabilisce che

per “*procedura di evidenza pubblica*” si intende “*la procedura selettiva tramite gara fra operatori economici che, nel rispetto del diritto dell’Unione europea e della disciplina dettata dal codice, è finalizzata, attraverso la valutazione comparativa delle offerte e la selezione del contraente, all’affidamento del contratto*”.

In linea con questa impostazione, gli istituti di cui agli articoli 56 e 57 del Codice del terzo settore, inclusi nel Titolo VII del decreto legislativo n. 117 del 2017, sono da sempre ritenuti estranei all’ambito proprio delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, come è evincibile:

- dall’articolo 30, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, attualmente abrogato, ove si stabiliva che “*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*”;

- dall’articolo 6 del decreto legislativo n. 36 del 2023, recante all’ultimo periodo la previsione secondo la quale “*Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017*”.

In questo contesto, come anticipato, deve ritenersi che, nel dare mandato a PuntoZero di effettuare le “*procedure ad evidenza pubblica centralizzate*”, la Giunta regionale abbia inteso demandare alla predetta società l’avvio di apposite gare per l’individuazione degli affidatari dei servizi, escludendo dunque il ricorso agli istituti di cui agli articoli 56 e 57 del decreto legislativo n. 117 del 2017.

Del resto, come si dirà più oltre, il ricorso alla gara costituisce la regola per l’affidamento dei contratti, per cui l’incarico a ██████████ formulato nei predetti

termini non può che essere inteso, in assenza di altri elementi, come riferito all'avvio delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici.

8.4. Nessuna delle richiamate deliberazioni della Giunta regionale risulta, tuttavia, essere stata impugnata dalla ██████████, per cui il ricorso risulta inammissibile, nella parte in cui contesta, con l'impugnazione della determinazione di indizione della procedura e degli atti di gara, una scelta effettuata a monte dalla Regione e non oggetto di gravame.

8.5. In senso contrario, non convince l'obiezione, secondo la quale la Giunta regionale, con la deliberazione n. 510 del 2022, non avrebbe assunto alcuna decisione in ordine alle modalità di affidamento, demandando la relativa scelta alle Aziende ospedaliere, in collaborazione con le Aziende sanitarie, in sede di elaborazione della proposta di attuazione del modello organizzativo.

Al riguardo, è sufficiente osservare che:

- la proposta di attuazione del modello organizzativo è stata effettivamente elaborata e non riguarda le modalità di affidamento del servizio, ma la strutturazione della rete dei laboratori di analisi della Regione ██████████
- la deliberazione della Giunta regionale n. 617 del 15 giugno 2023, recante l'approvazione di tale proposta, non è stata comunque impugnata dalla ricorrente, come sopra esposto.

8.6. Da ciò l'inammissibilità del primo e del secondo motivo di ricorso.

9. I predetti motivi sono peraltro anche infondati nel merito, per le ragioni che si passa a esporre.

10. Sotto un primo profilo, non coglie nel segno la censura – articolata sia nel primo, sia nel secondo motivo – secondo la quale ██████████ avrebbe assunto autonomamente la scelta di indire una procedura di evidenza pubblica, in luogo di ricorrere agli istituti di cui agli articoli 56 e 57 del Codice del terzo settore, senza tuttavia essere competente ad assumere una tale decisione.

Come detto, il ricorso al mercato, mediante l'attivazione di apposite procedure a evidenza pubblica, risale infatti alle richiamate determinazioni della Giunta regionale.

Le doglianze sono, perciò, infondate.

11. Con il primo motivo, la ██████████ sostiene, poi, che la gara oggetto di controversia riguarderebbe l'affidamento di “*servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza*”, per i quali avrebbe carattere prioritario l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, ai sensi dell'articolo 57 del Codice del terzo settore. Stante l'assenza di un'apposita motivazione, volta a esplicitare le ragioni per le quali si è ritenuto invece necessario indire una gara, l'intera procedura sarebbe illegittima.

11.1. Il richiamato articolo 57 dispone al comma 1 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*”.

Dalla piana lettura della previsione normativa si evince che la relativa *ratio* è quella di attribuire alle Amministrazioni, nell'affidamento dei servizi ivi contemplati, la facoltà di non indire apposite procedure a evidenza pubblica, ma di ricorrere “*prioritariamente*” – ossia con priorità rispetto all'indizione di una gara – all'affidamento a organizzazioni di volontariato dotate dei requisiti stabiliti. Le Amministrazioni non incorrono, dunque, nella violazione della disciplina in

materia di evidenza pubblica laddove si avvalgano di tale facoltà, purché ricorrano le condizioni specificamente indicate.

Va condiviso, pertanto, l'orientamento giurisprudenziale, secondo il quale “(...) il tenore testuale della norma, nel consentire l'affidamento del servizio mediante convenzione (...), richiama esclusivamente le Amministrazioni ad atteggare la propria scelta al doveroso perseguimento di obiettivi di solidarietà e finalità sociale, nel preliminarmente rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione (art. 3 e 97 Cost. e 3 e ss. L. 241/90), che vengono in rilievo in tutte le procedure di affidamento dei servizi pubblici di interesse generale. La norma (...) non detta però alcuna “motivazione vincolata”, per la ipotesi in cui la S.A. dovesse ritenere di accedere al mercato, ed indire una gara aperta” (Cons. Stato, Sez. III, 24 marzo 2022, n. 2166; nello stesso senso TAR Campania, Napoli, Sez. V, 9 gennaio 2023, n. 123).

11.2. Nella Regione Umbria, l'articolo 104 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, come sostituito dall'articolo 45, comma 1, della legge regionale 30 ottobre 2023, n. 15, prevede:

- al comma 3, che “Per trasporto sanitario, ai fini dell'applicazione dei commi 5, 6 e 7, si intende:

a) il trasporto sanitario in emergenza urgenza gestito dalla centrale operativa territoriale 118 ed eseguito sul luogo dell'improvvisa insorgenza di una patologia o di un infortunio verso le strutture sanitarie di riferimento. Tale tipologia di intervento può essere eseguita, su specifica indicazione della centrale 118, anche mediante l'utilizzo di altri mezzi di intervento sanitario rapido alternativi alle autoambulanze, quali l'elicottero e il natante da trasporto/soccorso nelle acque interne;

b) il trasporto sanitario di pazienti non gestito dalla centrale operativa territoriale 118, rientrante nei livelli essenziali di assistenza”;

- al comma 5, che “Ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b, della legge 6 giugno 2016, n. 106), i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza di cui al comma 3, lettera a),

sono in via prioritaria oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, di seguito RUNTS, aderenti ad una rete associativa ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, nel caso in cui l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, secondo criteri di efficienza, economicità, trasparenza e non discriminazione. Alle predette convenzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 56 del D.Lgs. 117/2017";

- al comma 6, che *“Qualora il trasporto di cui al comma 3, lettera a), non possa essere assicurato secondo quanto stabilito al comma 5, le Aziende Sanitarie affidano tale servizio mediante una selezione pubblica in base alla normativa vigente”*.

La *“Disciplina per l'autorizzazione e per l'accreditamento all'esercizio del trasporto sanitario”* è poi dettata dal regolamento regionale 27 maggio 2024, n. 6.

Dando attuazione alle previsioni della normativa nazionale, la disciplina regionale stabilisce dunque che:

- per il trasporto sanitario di emergenza e urgenza, l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato deve essere preferito – e costituisce quindi la regola, sulla base di una valutazione operata a monte dal legislatore regionale – *“nel caso in cui l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, secondo criteri di efficienza, economicità, trasparenza e non discriminazione”*;

- per trasporto sanitario in emergenza urgenza si intende quello *“gestito dalla centrale operativa territoriale 118 ed eseguito sul luogo dell'improvvisa insorgenza di una patologia o di un infortunio verso le strutture sanitarie di riferimento”*, ossia il trasporto di persone in condizioni di emergenza.

11.3. Nel caso oggetto della presente controversia, la gara contestata riguarda l'affidamento di un servizio di trasporto qualificato come *“non sanitario”* (v. capitolato tecnico, § 3, p. 4), avente ad oggetto materiali riconducibili a cinque macro-aree (v. capitolato-tecnico, § 7, pp. 8 ss.):

1. “*Servizi di Laboratorio Analisi e Microbiologia della Regione [REDACTED]*”, con riguardo ai materiali costituiti da “*Campioni biologici*” e “*Materiale di pertinenza dei laboratori di analisi*”;
2. “*Servizi di Medicina Trasfusionale della Regione [REDACTED]*”, quanto ai materiali costituiti da “*Sangue, Emocomponenti, Emoderivati, campioni biologici e materiali vari*”, nonché “*Materiali di pertinenza trasfusionale*”;
3. “*Beni Farmaceutici*”, relativamente ai materiali costituiti da “*Prodotti vari compresa la relativa documentazione sanitaria e/o amministrativa*”, nonché “*Materiale di pertinenza dell’Area Farmaceutica*”;
4. “*Prelievi di Catena di Custodia*”, comprendenti, a titolo esemplificativo, “*sangue, urine e ogni altro materiale/ documentazione correlata*”;
5. “*Servizi di Anatomia Patologica della [REDACTED]*”, quanto al “*Trasporto di campioni cito-istologici (in liquido preservante, formalina, paraffina) o campioni di tessuto a fresco, sottovuoto refrigerato*” e al “*Materiale di pertinenza delle [REDACTED]*”.

Il “*materiale di pertinenza*” delle varie aree è poi descritto esemplificativamente come composto da: “*a) Referti; b) Documentazione Cartacea; c) Farmaci, reagenti, diagnostici e dispositivi medici; d) Altro materiale vario di volumetria e peso raffrontabili alle voci precedenti*”.

L’organizzazione del servizio è articolata in tre modalità di trasporto: “*Programmato*”, “*Non Programmato*” e “*Urgente*” (v. capitolato tecnico, § 8.1, p. 10), quest’ultimo definito come “*(...) il trasporto non programmato da svolgersi con carattere di urgenza 7 giorni su 7 (domenica e festivi compresi), 24 ore su 24 a seguito di emissione di Richiesta di Intervento da parte delle Aziende Sanitarie tramite il sistema informativo o la Centrale Operativa*” (v. capitolato tecnico, § 8.1.3, p. 12).

11.4. Oggetto della gara è, quindi, un servizio avente ad oggetto il trasporto di cose, e non di persone, effettuato anche in urgenza, ma non necessariamente in situazioni di emergenza.

Si tratta, pertanto, di un servizio non qualificabile come “*trasporto sanitario in emergenza urgenza*”, secondo la richiamata definizione della legge regionale n. 11 del 2015. Di conseguenza, in disparte ogni altra considerazione, tale servizio non rientra tra quelli che sono “*in via prioritaria oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato*”, ai sensi dell’articolo 104, comma 5, della medesima legge.

11.5. D’altro canto, la definizione di “*trasporto sanitario in emergenza urgenza*” enunciata dalla legge regionale n. 11 del 2015 risulta in linea con la disciplina nazionale ed europea.

11.5.1. Sotto un primo profilo, deve osservarsi che tale definizione è coerente con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, recante la definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

L’articolo 7, comma 1, del predetto decreto dispone infatti quanto segue: “*Il Servizio sanitario nazionale garantisce, in situazioni di emergenza urgenza in ambito territoriale extraospedaliero, interventi sanitari tempestivi e finalizzati alla stabilizzazione del paziente, assicurando il trasporto in condizioni di sicurezza al presidio ospedaliero più appropriato. Il coordinamento e la gestione dell’attività di emergenza territoriale sono effettuati dalle Centrali operative 118, nell’arco delle 24 ore*” (così l’articolo 7, comma 1).

Il trasporto sanitario “*di emergenza urgenza*” è dunque quello volto alla stabilizzazione e al trasporto dei *pazienti*, gestito tramite il servizio 118, e come tale è stato correttamente inteso dalla legge regionale n. 11 del 2015.

11.5.2. Non può poi sostenersi che la nozione di “*trasporto sanitario in emergenza urgenza*” enunciata dalla legge regionale n. 11 del 2015 sia indebitamente restrittiva della portata dell’articolo 57 del decreto legislativo n. 117 del 2017, atteso che la compatibilità di quest’ultima previsione con la direttiva 2014/24/UE è assicurata proprio dalla sua stretta interpretazione.

L'articolo 10, lett. *b*), della direttiva prevede, infatti, l'esclusione della relativa disciplina con riguardo agli appalti *“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”*.

Al riguardo, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che *“Dall'articolo 10, lettera b), della direttiva 2014/24, letto alla luce del considerando 28 di quest'ultima, risulta che l'esclusione delle norme in materia di affidamento degli appalti pubblici prevista da tale disposizione a favore dei servizi di prevenzione contro i pericoli può applicarsi solo a determinati servizi di emergenza forniti da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro, e che essa non deve essere estesa oltre lo stretto necessario (sentenza del 21 marzo 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C 465/17, EU:C:2019:234, punto 43)”* (Corte giust., ordinanza 29 giugno 2019, nella causa C-424/18, § 28). In questa prospettiva, la Corte ha affermato che *“(...) l'articolo 10, lettera b), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che rientrano nella deroga da esso prevista all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio), nonché il trasporto in ambulanza qualificato, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento al trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto”* (Corte giust, sentenza 21 marzo 2019, nella causa C 465/17).

Più di recente, la Corte ha ribadito che *“(...) l'obiettivo dell'eccezione prevista all'articolo 10, lettera b), della direttiva 2014/24 consiste, come è indicato al considerando 28 di quest'ultima, nel preservare il carattere particolare delle organizzazioni e delle associazioni senza scopo di lucro, evitando loro di essere sottoposte alle procedure definite in tale direttiva. Il*

medesimo considerando 28 enuncia tuttavia che tale eccezione non deve essere estesa oltre lo stretto necessario. In quanto deroga all'ambito di applicazione della direttiva in parola, essa deve essere pertanto interpretata restrittivamente [v., per analogia, sentenza del 20 marzo 2018, Commissione/Austria (Tipografia di Stato), C 187/16, EU:C:2018:194, punto 77]" (Corte giust., sentenza 7 luglio 2022 nelle cause riunite C 213/21 e C 214/21, § 32).

Coerentemente con questa impostazione, le "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo Settore)", adottate con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, interrogandosi sull'interpretazione dell'espressione "servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza", evidenziano quanto segue: "In una prospettiva euro-unitaria, la già richiamata direttiva 2014/14/UE pone quale punto di riferimento un criterio di stretta interpretazione: «i servizi di trasporto dei pazienti [in condizione di non urgenza] in ambulanza non dovrebbero essere esclusi» dall'applicazione della direttiva. Cosicché, non parrebbero rientrare nell'ambito applicativo della disposizione in commento tutti i servizi non connotati da emergenza ed urgenza (ad es., trasporto dializzati). In realtà, il problema pare destinato ad essere ridimensionato se si accoglie una lettura del rapporto fra gli articoli 56 e 57 come genus e species: in definitiva, il fatto che un determinato servizio, senz'altro ascrivibile alla categoria dei servizi sociali di interesse generale, non rientri all'interno del paradigma dell'art. 57 del CTS, non esclude che esso possa essere oggetto di una convenzione ai sensi dell'art. 56 del CTS, quale disposizione a contenuto generale che valorizza l'apporto collaborativo di tipo solidaristico fornito dagli enti del Terzo settore".

Nel solco della giurisprudenza della Corte di giustizia, la lettura che le Linee guida ministeriali danno dell'articolo 57 evidenzia, dunque, come la previsione abbia un oggetto limitato al solo servizio di trasporto dei pazienti in ambulanza in condizione di emergenza e urgenza, mentre al di fuori di tale ipotesi rimane

possibile esclusivamente il ricorso al diverso istituto di cui all'articolo 56 (di cui si dirà più oltre), purché si tratti di servizi sociali di interesse generale.

Ne deriva che, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, le previsioni dell'articolo 104, comma 3, lett. *a*), e comma 5 della legge regionale n. 11 del 2015 non operano un'indebita restrizione della nozione di servizi di emergenza e urgenza posta dall'articolo 57 del Codice del terzo settore, ma si pongono in linea con la disciplina nazionale e con il diritto eurounitario.

11.5.3. Tali previsioni sono, perciò, manifestamente immuni dai profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla ricorrente, atteso che:

- per le ragioni ora esposte, non è riscontrabile la violazione dei limiti posti alla legislazione regionale dall'articolo 117 della Costituzione;
- non emerge, di conseguenza, il contrasto con i principi di solidarietà sociale (articolo 2 della Costituzione) e di sussidiarietà orizzontale (articolo 118, quarto comma, della Costituzione), né comunque la violazione degli ulteriori parametri invocati dalla ricorrente nella rubrica del primo motivo (articoli 3 e 97 della Costituzione), atteso che il punto di equilibrio tra il *favor* per gli enti del terzo settore e la tutela della concorrenza è stato individuato dall'articolo 57 del Codice del terzo settore, correttamente declinato dalla legislazione regionale.

11.6. Non rileva, infine, la circostanza che alcuni servizi di trasporto urgente di sangue e derivati ematici siano stati affidati dall'Azienda sanitaria ██████████ nell'ambito di un appalto avente ad oggetto “*trasporti sanitari in regime di emergenza-urgenza*”, atteso che – in disparte ogni altra considerazione – le scelte operate in precedenza dalla predetta Azienda non condizionano la corretta interpretazione e applicazione del quadro normativo vigente nel caso oggetto di controversia.

11.7. Come anticipato, il primo motivo di ricorso si rivela, perciò, infondato.

12. Con il secondo motivo, la ██████████ ha lamentato la violazione dell'articolo 56 del Codice del terzo settore, atteso che sarebbe stata del tutto omessa la verifica

circa la maggiore convenienza dell'affidamento in convenzione alle associazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale rispetto al ricorso al mercato.

12.1. Il predetto articolo 56 dispone al comma 1 che *“Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono 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, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”*.

I successivi commi del medesimo articolo stabiliscono, poi, 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”* (comma 2) e 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”* (comma 3).

Come sopra ricordato, le Linee guida adottate con il decreto ministeriale n. 72 del 2021 propongono condivisibilmente l'individuazione di un rapporto di *genus a species* tra l'istituto di cui all'articolo 56 del Codice del terzo settore e quello dell'articolo 57, di portata più circoscritta, cui si è detto sopra.

12.2. Nella XXXXXXXXXX, il già richiamato articolo 104 della legge regionale n. 11 del 2015 stabilisce, al comma 7, che *“Ai sensi dell'articolo 56 del D.Lgs. 117/2017,*

i servizi di trasporto sanitario di cui al comma 3, lettera b), possono essere oggetto di convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse, se più favorevoli rispetto al mercato, nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione, parità di trattamento e mediante procedure comparative”.

Come sopra ricordato, il comma 3, lett. b), del predetto articolo 104 contempla “*il trasporto sanitario di pazienti non gestito dalla centrale operativa territoriale 118, rientrante nei livelli essenziali di assistenza*”.

La disciplina della legge regionale n. 11 del 2015 prevede, dunque, il ricorso alle convenzioni di cui all’articolo 56 del decreto legislativo n. 117 del 2017 nel caso di trasporto sanitario di pazienti, ove non vi siano situazioni di emergenza.

12.3. Nel caso oggetto della presente controversia, il trasporto è stato qualificato come “*non sanitario*” dal capitolato tecnico, in quanto non riguarda pazienti, bensì campioni biologici e altri materiali necessari al funzionamento della rete dei laboratori di analisi.

Secondo la ricorrente, sarebbe stato tuttavia necessario – trattandosi, a suo avviso, di un servizio sociale di interesse generale – illustrare le ragioni di maggiore convenienza del ricorso al mercato, mediante l’indizione di una procedura di evidenza pubblica, in luogo dell’affidamento in convenzione a enti del terzo settore, pena la violazione dell’articolo 56 del Codice del terzo settore.

12.4. Rileva il Collegio che l’articolo 104, comma 7, della legge regionale n. 11 del 2015, nel richiamare l’articolo 56 del decreto legislativo n. 117 del 2017 con riguardo ai servizi di trasporto sanitario, come definiti dalla medesima disciplina regionale, non esclude, in linea di principio, l’applicabilità del predetto articolo 56 ad altri servizi, purché riconducibili entro il perimetro di quest’ultima disposizione, ossia consistenti in “*attività o servizi sociali di interesse generale*”.

Al riguardo, occorre tuttavia tenere presente che l'affidamento di servizi mediante convenzioni con soggetti del terzo settore trova giustificazione in presenza di specifiche condizioni, debitamente evidenziate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr.: Corte giust., sentenza 11 dicembre 2014, nella causa C-113/13; Id., sentenza 28 gennaio 2016, nella causa C 50/14; Id., ordinanza 20 giugno 2019, nella causa C 424/18; Id., sentenza 7 luglio 2022, nelle cause riunite C 213/21 e C 214/21; Id., sentenza 14 luglio 2022, nella causa C 436/20).

In particolare, sin dalle prime pronunce sul tema, la Corte ha individuato il fondamento del ricorso agli enti del terzo settore “(...) *nei principi di universalità e di solidarietà nonché in ragioni di efficienza economica e di adeguatezza, in quanto consente che tale servizio di interesse generale sia garantito in condizioni di equilibrio economico sul piano di bilancio, da organismi costituiti essenzialmente al fine di soddisfare interessi generali*” (Corte giust., sentenza 11 dicembre 2014, nella causa C-113/13, § 57).

Anche di recente, la Corte ha ribadito che “(...) *il ricorso esclusivo agli enti privati senza scopo di lucro al fine di garantire la fornitura di tali servizi sociali può essere motivato sia dai principi di universalità e di solidarietà, propri di un sistema di assistenza sociale, sia da ragioni di efficienza economica e di adeguatezza, in quanto consente che tali servizi di interesse generale siano assicurati in condizioni di equilibrio economico sul piano finanziario, da enti costituiti essenzialmente al fine di tutelare l'interesse generale e le cui decisioni non sono guidate (...) da considerazioni esclusivamente commerciali (v., per analogia, sentenza del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C 50/14, EU:C:2016:56, punto 57)*” (sentenza 14 luglio 2022, nella causa C 436/20, § 90).

Il riferimento al carattere “sociale” del servizio di interesse generale oggetto di possibile affidamento ai sensi dell'articolo 56 del decreto legislativo n. 117 del 2017 assume una rilevanza centrale, come emerge parere del Consiglio di Stato sullo schema di articolato del predetto decreto legislativo, recante proprio l'indicazione dell'inserimento della predetta qualificazione del servizio.

Nel parere si legge, infatti, quanto segue: “(...) da un lato, non v'è dubbio che una delle ragioni d'essere degli enti del terzo settore risieda proprio nell'erogazione - anche tramite convenzione - di servizi di interesse generale pure in ossequio al richiamato principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale (articolo 118, comma 4, Cost.). Dall'altro lato, però, va ricordato che alcune delle attività svolte dagli enti del terzo settore sono anche erogate da imprenditori che operano in modo concorrenziale e che potrebbero subire ripercussioni nella loro attività in considerazione del regime di favore di cui godono gli enti del terzo settore. Spetta al legislatore delegato, dunque, individuare il giusto punto di equilibrio ricordando che la tutela della concorrenza è principio eurounitario cui deve uniformarsi sia l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale. Fatta tale premessa, la Commissione speciale reputa necessario inserire al comma 1, nell'ambito della locuzione “servizi di interesse generale”, la precisazione che deve trattarsi di servizi “sociali” e, dopo tale locuzione, l'inciso “, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”” (Cons. Stato, parere della Commissione speciale n. 1405 del 14 giugno 2017).

12.5. Nel caso oggetto della presente controversia, come rimarcato dalla difesa di ██████████, non risulta evincibile la riconducibilità delle prestazioni oggetto della gara, considerate complessivamente, a un servizio sociale di interesse generale, ai sensi degli articoli 5 e 56 del Codice del terzo settore.

In senso contrario a tale qualificazione depono, in effetti, la considerazione che si tratta di un'attività non rivolta direttamente alle persone e consistente, di per sé, nella mera movimentazione di campioni biologici, farmaci e altri materiali per le necessità delle Aziende sanitarie.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la natura “sociale” dell'attività non può ricavarsi dal fatto che le esigenze di movimentazione includano, tra l'altro, anche sacche di sangue ed emoderivati con richiesta di trasporto urgente, atteso che l'organizzazione complessiva del servizio non pone necessariamente in relazione tale trasporto e la sua eventuale urgenza con specifiche esigenze di cura

di un paziente, essendovi incluse tutte le ipotesi di movimentazione dei predetti materiali (vi può rientrare, ad esempio, il trasporto del sangue raccolto dai donatori verso i laboratori ove deve essere sottoposto alle analisi prescritte, così come ogni altra movimentazione di sangue ed emoderivati necessaria per assicurare la costante alimentazione dei centri ove vengono praticate le trasfusioni).

Non risulta dirimente, inoltre, al fine di far emergere il carattere “sociale” dell’attività, la circostanza che tra le variegata tipologie di materiali oggetto di trasporto rientrino anche le “*Cellule Staminali emopoietiche del sangue da cordone ombelicale a scopo solidaristico o dedicato*”, dovendo condividersi l’osservazione di [REDACTED], secondo la quale la finalità solidaristica della donazione del cordone ombelicale non implica, di per sé, la qualificazione come servizio sociale di interesse generale del mero trasporto di quanto donato.

In altri termini, le prestazioni previste dal contratto, complessivamente intese, inducono a ricondurre l’oggetto della gara nell’ambito delle ordinarie acquisizioni di servizi strumentali in ambito sanitario, senza che emergano elementi idonei a qualificare il rapporto come attinente a un’attività o un servizio sociale di interesse generale.

12.6. In ogni caso, anche a voler ritenere che l’oggetto del contratto rientri nel perimetro del predetto articolo 56, non ne discenderebbe la fondatezza delle contestazioni della ricorrente.

12.6.1. La previsione normativa, pur costituendo espressione dell’indubbio *favor* dell’ordinamento nei confronti degli enti del terzo settore, contempla infatti una mera facoltà di sottoscrivere convenzioni in tale ambito con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale, come emerge dall’utilizzo del verbo “*possomo*”. Tale opzione è esercitabile sulla base di un’adeguata motivazione, volta a dimostrare la sussistenza delle condizioni previste

dalla disposizione normativa e, inoltre, che le predette convenzioni siano “*più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*”.

Come è stato evidenziato, infatti, l'affidamento di servizi sociali rientra, di per sé, nell'ambito applicativo della disciplina europea e nazionale in materia di appalti pubblici, con la conseguenza che, in linea di principio, “*(...) il ricorso alle procedure di cui al Codice del terzo settore deve essere volta per volta specificamente motivato quale riflesso operativo del preminente valore “sociale” dell'affidamento*” e che “*(...) nelle ipotesi in cui la gratuità sia considerata esimente dalla applicazione del codice, ciò non di meno essa costituisce, in sé, un vulnus al meccanismo del libero mercato ove operano imprenditori che forniscono i medesimi servizi a scopo di lucro e dunque in maniera economica mirando al profitto. La motivazione della scelta quindi non solo è opportuna, ma deve considerarsi condicio sine qua non per l'esercizio di un tale potere*” (Cons. Stato, parere della Commissione speciale n. 2052 del 20 agosto 2018).

12.6.2. Il ragionamento della ricorrente deve essere, perciò, ribaltato: la regola generale, discendente dalla disciplina nazionale ed europea, consiste pur sempre nell'affidamento dei contratti mediante procedure di evidenza pubblica.

Ne deriva che soltanto laddove l'Amministrazione intenda ricorrere all'affidamento mediante convenzione a soggetti del terzo settore dovrà fornire un'apposita motivazione al riguardo, mentre nessuna specifica motivazione si rende necessaria qualora non si deroghi alla regola della gara.

12.7. Coerentemente con quanto sin qui esposto, non può nemmeno ritenersi che la scelta di indire una procedura di evidenza pubblica si ponga in violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, logicità e buon andamento dell'azione amministrativa, garantiti dall'articolo 97 della Costituzione, atteso che, come detto, il ricorso alla gara è, in linea di principio, doveroso, salva la possibilità di avvalersi delle eccezioni contemplate dall'ordinamento.

12.8. La predetta scelta non può poi essere ritenuta distonica rispetto al *favor* manifestato dalla legislazione nazionale e regionale nei confronti del coinvolgimento degli enti del terzo settore, atteso che tale atteggiamento di favore si è concretizzato nell'emanazione del complesso di disposizioni già richiamate, le quali, come detto, non risultano violate.

12.9. Non rileva, infine, la circostanza che alcuni dei servizi di trasporto oggetto della gara contestata nel presente giudizio siano attualmente affidati a enti del terzo settore, perché da tale circostanza non può comunque discendere l'illegittimità della scelta di segno diverso compiuta successivamente.

12.10. Anche il secondo motivo è perciò infondato.

13. Va, infine, preso in esame il terzo mezzo di gravame, proposto in via subordinata, con il quale si contesta la disciplina di gara, nella parte in cui richiede per tutti i partecipanti alla procedura il possesso dell'iscrizione all'albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi.

13.1. [REDACTED] ha eccepito l'inammissibilità del motivo, evidenziando che:

(i) non vi sarebbe una preclusione assoluta alla partecipazione alla gara, in quanto la [REDACTED] avrebbe potuto formulare la propria offerta insieme a un altro operatore economico, munito del requisito dell'iscrizione all'albo degli autotrasportatori;

(ii) la [REDACTED] avrebbe potuto dotarsi del requisito mancante, poiché l'iscrizione al predetto albo sarebbe consentita anche agli enti del terzo settore;

(iii) la stessa ricorrente ha affermato di essere in possesso di una specifica esenzione dal possesso del requisito, secondo quanto stabilito da una previsione di legge, per cui, seguendo la sua stessa prospettazione, sarebbe in condizione di presentare la domanda di partecipazione alla gara, limitandosi a richiamare la norma di esenzione.

La resistente ha poi precisato in sede di replica di aver sollevato quest'ultimo profilo di inammissibilità in termini puramente ipotetici, fermo restando che la tesi difensiva della parte è che la dispensa della ██████████ dall'iscrizione all'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi sia limitata agli autoveicoli utilizzati per l'esercizio delle funzioni istituzionali e statutarie, e non anche per lo svolgimento di attività diverse, quale sarebbe il servizio di trasporto oggetto della presente controversia.

13.1.1. Le eccezioni così formulate non risultano, tuttavia, convincenti.

13.1.2. L'astratta possibilità di partecipazione alla gara unitamente a un operatore munito del requisito non comporta, di per sé, la carenza di interesse a impugnare la *lex specialis* della procedura, e ciò per due ragioni:

- la previsione contestata preclude alla ricorrente quanto meno di presentare domanda di partecipazione in proprio (come poi effettivamente avvenuto in pendenza del presente giudizio), condizionando le scelte dell'operatore;
- anche nell'ambito di un eventuale raggruppamento, il requisito dovrebbe essere posseduto dall'operatore che esercita effettivamente il trasporto con i propri automezzi, per cui la ricorrente non potrebbe comunque eseguire direttamente le prestazioni oggetto dell'affidamento.

13.1.3. D'altro canto, l'eventuale astratta possibilità, per gli enti del terzo settore, di ottenere l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori non elide la circostanza che la ricorrente, secondo quanto dalla stessa dichiarato, non sia in possesso di tale iscrizione e non fosse comunque in condizione di ottenerla in tempi compatibili con la presentazione della domanda di partecipazione alla gara.

Anche sotto questo profilo risulta dunque confermato il suo interesse alla contestazione della disciplina della procedura.

13.1.4. Quanto al terzo aspetto evidenziato da ██████████, deve osservarsi che la *lex specialis* non ha fatto salva l'esenzione contemplata dall'articolo 30, secondo

comma, lett. a), della legge n. 298 del 1974 e che, peraltro, tale esenzione è riferita dalla stessa legge non già (soggettivamente) alla [REDACTED] bensì (oggettivamente) ai soli “autoveicoli adibiti a trasporto di cose in dotazione fissa (...) alla [REDACTED]”.

A fronte di tale previsione, l'interesse a contestare la disciplina di gara da parte della [REDACTED] emerge sotto due profili.

Anzitutto, è la stessa difesa di [REDACTED] a ritenere che l'esenzione di legge non copra la gara oggetto della procedura.

In ogni caso, la disciplina di gara, non prevedendo in favore degli enti del terzo settore un'esenzione soggettiva dall'iscrizione all'albo degli autotrasportatori, comporta che la possibilità di partecipazione della [REDACTED] sia subordinata quanto meno a una particolare strutturazione dell'offerta, tale da contemplare l'esecuzione del servizio soltanto con i propri mezzi “in dotazione fissa”.

Non essendo noto, in questa sede, il contenuto dell'offerta effettivamente presentata in gara dalla [REDACTED] in pendenza del giudizio, non può escludersi un interesse della concorrente a eseguire il servizio anche con mezzi non rientranti tra quelli “in dotazione fissa”, e dunque a censurare la *lex specialis* della procedura, laddove impone in via generale l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi anche a carico degli enti del terzo settore.

13.1.5. L'eccezione sollevata da [REDACTED] deve essere, perciò, rigettata.

13.2. Nel merito, il motivo è fondato, nei sensi che si passa a esporre.

13.2.1. La legge n. 298 del 1974 reca “Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada”.

In materia è intervenuto anche il regolamento n. 1071/2009/CE, il quale “stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio” – richiamato dalla ricorrente – il quale

introduce, tra l'altro, l'iscrizione nel registro elettronico nazionale delle imprese di trasporto su strada (REN).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha dettato *“Disposizioni tecniche di prima applicazione”* del predetto regolamento con un apposito decreto in data 25 novembre 2011, cui è seguito il decreto del Ministero infrastrutture e della mobilità sostenibili in data 8 aprile 2022, recante *“Attuazione delle modifiche introdotte ai regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 con il regolamento (UE) 2020/1055 in materia di accesso alla professione ed al mercato del trasporto su strada”*.

Il rapporto tra la disciplina dell'albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, contenuta nella legge n. 298 del 1974, e quella del regolamento n. 1071/2009/CE risulta:

- dall'articolo 11, comma 6-*bis*, primo periodo del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, ove si stabilisce che *“Sono incluse nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1071/2009 le imprese che esercitano o che intendono esercitare la professione di trasportatore di merci su strada con veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 1,5 tonnellate, o con complessi formati da questi veicoli”*;

- dall'articolo 1 del richiamato decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in data 8 aprile 2022, ove si prevede che *“Fatto salvo l'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1071/2009, come risultante dall'art. 11, comma 6-*bis* del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, le imprese che esercitano o che intendono esercitare l'attività di trasporto di merci su strada con veicoli di massa complessiva a pieno carico fino a 1,5 tonnellate hanno l'obbligo di iscriversi all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, dimostrando il solo requisito dell'onorabilità”*.

13.2.2. Nel caso oggetto della presente controversia, la disciplina di gara non ha richiesto l'iscrizione nel registro elettronico nazionale delle imprese di trasporto su

strada (REN), istituito dal regolamento n. 1071/2009/CE, richiamato dalla ricorrente, bensì soltanto l'iscrizione nell'albo nazionale degli autotrasportatori, disciplinato dalla legge n. 298 del 1974.

13.2.3. Ciò posto, deve osservarsi che il Titolo II della legge n. 298 del 1974 è dedicato alla *“Disciplina degli autotrasporti di cose”* e si apre con il già richiamato articolo 30, ove sono enumerate le esenzioni dall'ambito di applicazione del predetto Titolo. Sono poi dettate apposite previsioni concernenti i *“Trasporti in conto proprio”* (Titolo II, Capo I – articoli 31-39) e i *“Trasporti per conto di terzi”* (Titolo II, Capo II – articoli 40-43), nonché *“Disposizioni comuni”* alle predette tipologie di trasporto (Titolo II, Capo III – articoli 44-49).

In questo quadro, l'articolo 1 della legge prevede l'istituzione di *“(…) un albo che assume la denominazione di «Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi»* (primo comma), aggiungendo che *“L'iscrizione nell'albo è condizione necessaria per l'esercizio dell'autotrasporto di cose per conto di terzi”* (terzo comma).

Il successivo articolo 40 stabilisce, poi, che *“È trasporto di cose per conto di terzi l'attività imprenditoriale per la prestazione di servizi di trasporto verso un determinato corrispettivo”*.

13.2.4. Dal combinato disposto delle previsioni dell'articolo 1 e dell'articolo 40 della legge discende che l'iscrizione nell'albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi è richiesta soltanto nel caso di svolgimento *imprenditoriale* della predetta attività *verso un determinato corrispettivo*.

Ne deriva che tale iscrizione non è prevista dalla legge laddove l'attività venga svolta in assenza di tali condizioni.

Questa impostazione è coerente anche con l'impianto del predetto regolamento n. 1071/2009/CE, benché, come detto, nella gara oggetto di controversia non sia richiesta l'iscrizione nel REN. L'articolo 2, n. 4), del regolamento stabilisce, infatti,

che per “impresa” che esercita la professione di trasportatore di merci su strada debba intendersi “*qualsiasi persona fisica o giuridica che effettua trasporto di merci a fini commerciali*” (v. articolo 2, n. 4), escludendo così il trasporto effettuato senza che ricorrano le predette finalità.

13.2.5. Sono perciò fondate le contestazioni della ricorrente, atteso che la *lex specialis* della procedura oggetto della presente controversia, pur contemplando espressamente la partecipazione degli enti del terzo settore, ha richiesto anche per tali soggetti, in via generale, l’iscrizione all’albo degli autotrasportatori, senza eccettuare l’ipotesi in cui i medesimi agiscano al di fuori di un’attività imprenditoriale svolta a fronte di un corrispettivo.

Si tratta, del resto, anche di un requisito manifestamente sproporzionato, proprio in considerazione della particolare natura dei predetti soggetti, e tenuto conto del fatto che – fermo restando l’utilizzo di veicoli speciali per le attività di trasporto di plasma e altri materiali che lo richiedono – l’onorabilità e affidabilità dei soggetti stessi ben possono essere verificate dalla Stazione appaltante mediante la previsione di appositi requisiti di partecipazione alla gara, diversi dall’iscrizione all’albo degli autotrasportatori.

13.3. Il terzo motivo deve essere, perciò, accolto, nei sensi sopra illustrati.

14. In definitiva, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile quanto al primo e al secondo motivo e deve essere accolto relativamente al terzo motivo.

Per l’effetto, gli atti impugnati devono essere annullati, per la sola parte e nei soli limiti dell’interesse della ricorrente, laddove contemplano la necessaria iscrizione all’albo degli autotrasportatori anche per gli enti del terzo settore che agiscano al di fuori dei casi contemplati dall’articolo 40 della legge n. 298 del 1974.

Al riguardo, deve precisarsi che la presentazione da parte dell’operatore, in pendenza del giudizio, di una domanda di partecipazione alla procedura circoscrive il relativo interesse alla sola valutazione dell’offerta così presentata. Non può

invece ritenersi, come sostenuto dalla ██████████, che la Stazione appaltante sia tenuta obbligatoriamente alla riapertura del termine per la presentazione delle offerte, a beneficio di eventuali altri enti del terzo settore, atteso che:

- la ricorrente non è legittimata a far valere interessi altrui;
- qualora la ██████████ avesse avuto interesse a partecipare alla gara unitamente ad altri enti del terzo settore, avrebbe potuto presentare un'offerta così congegnata, confidando nell'accoglimento del ricorso già proposto, mentre non è consentito alla parte, dopo aver formulato la propria offerta, conseguire la riapertura dei termini, al fine di riservarsi la possibilità di valutare la presentazione – futura e incerta – di un'offerta diversa.

15. La complessità e la novità delle questioni affrontate sorreggono la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e per la restante parte lo accoglie, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nelle camere di consiglio dei giorni 21 ottobre 2025 e 18 novembre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE
Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO