



DELIBERA N. 64

25 febbraio 2025

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da [OMISSIS]. - Avviso di selezione per l'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato ed ai comitati di Croce Rossa del servizio di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure. Periodo 01/ 01/2025-31/12/2026. S.A.: [OMISSIS].

UPREC-PRE-0006-2025-S-PREC

Riferimenti normativi

Art. 6 del d.lgs. n. 36/2023

Artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 117/2017

Parole chiave

Affidamenti agli enti del Terzo Settore – Convenzioni ex artt. 56 e 57 del Codice Terzo settore – Applicabilità Codice appalti.

Massima

Procedura comparativa – Convenzionamento con enti del Terzo Settore – Servizi di trasporto sanitario ordinario/programmato – Affidamenti ai sensi degli artt. 56 e 57 del Codice del Terzo Settore – Applicabilità Codice appalti – Discrezionalità della Stazione appaltante – Condizioni per l'applicabilità del convenzionamento diretto – Principio del mero rimborso.

Le Stazioni appaltanti, al di fuori delle ipotesi di affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza/urgenza, per il quale l'art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 prevede la possibilità di utilizzare, in via



prioritaria, lo strumento del convenzionamento diretto con le organizzazioni di volontariato, possono, in forza del combinato disposto dell'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 56 del già citato d.lgs. n. 117/2017, comunque decidere di accedere al medesimo istituto del convenzionamento diretto per erogare prestazioni di propria competenza "finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato" e dunque con la previsione esclusivamente di un mero rimborso spese a favore dell'affidatario, in luogo della gara pubblica ai sensi del Codice appalti.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 25 febbraio 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 962 del 3.1.2025, con la quale la [OMISSIS] contesta, con una prima doglianza, la legittimità della decisione della Stazione appaltante [OMISSIS] di prevedere la possibilità di ricorrere a convenzioni con soggetti appartenenti al c.d. terzo settore al di fuori dei casi normati dall'art. 57 del d.lgs. 117/2017. L'istante censura, inoltre, la previsione di un rimborso spese eccedente i limiti previsti dalla disciplina di riferimento, prevedendo la remunerazione di tutti i fattori di produzione al pari di una normale procedura di appalto. Viene infine contestata anche la carenza di motivazione, imputabile alla stazione appaltante, in ordine alla sussistenza delle condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, che costituiscono il presupposto di tali procedure;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 10.1.2025;

VISTA la documentazione in atti, le memorie delle parti e la richiesta di integrazione documentale con nota prot. 15158 del 30.1.2025, riscontrata in data 4.2.2025 dalla stazione appaltante;

PRESO ATTO che, con riferimento alla prima doglianza, secondo la società istante la possibilità di ricorrere a convenzioni con il terzo settore è illegittima perché, nell'ambito dei trasporti sanitari, il ricorso in via prioritaria alle convenzioni ex art. 57 del d.lgs. 117/2017 è circoscritta alla sola ipotesi del trasporto sanitario di emergenza e urgenza e pertanto la norma non può essere estensivamente o analogicamente applicata al diverso caso dei trasporti programmati, che non hanno, né il carattere dell'urgenza, né quello dell'emergenza. L'istante cita anche un precedente giurisprudenziale a sé favorevole in cui il TAR Piemonte (sent. n. 173/2022) aveva annullato una procedura indetta ai sensi del citato d.lgs. 117/2017, che presenterebbe profili di attinenza con il caso in esame;

RILEVATO che il legislatore, con l'art. 6 del D.lgs. n. 36/2023, allo scopo di risolvere le pregresse criticità interpretative derivanti dall'assenza di coordinamento tra la disciplina normativa del c.d. Terzo Settore e il Codice degli appalti, ha disposto che «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio



del risultato. 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»;

CONSIDERATO che nella “Relazione allo schema definitivo del Codice dei contratti pubblici” il Consiglio di Stato chiarisce (con argomentazioni che, alla luce delle doglianze della società istante, appare opportuno riportare integralmente) che il sopra menzionato art. 6 del Codice «recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la *coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale*. Il secondo tipo di affidamenti (diretti) riguarda in particolare i servizi sociali di interesse generale erogati dagli enti del Terzo settore (ETS) e non rappresenta una deroga, da interpretare restrittivamente, al modello generale basato sulla concorrenza, bensì uno schema a sua volta generale da coordinare con il primo. [...] Il modello proposto intende apportare benefici alla collettività in termini di efficacia, efficienza e qualità dei servizi, promuovendo la capacità di intervento dei privati, spesso più rapida di quella delle amministrazioni. A tal fine si prevede che gli enti affidatari dei servizi debbano essere scelti nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza ed effettività (e sempre in base al principio del risultato). In tal modo, si attribuisce portata generale a quanto già previsto dagli artt. 55 e 57 del codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017), chiarendo il rapporto di non conflittualità tra le norme considerate e il Codice dei contratti pubblici. Si supera così il parere n. 2052 del 20 agosto 2018 con cui il Consiglio di Stato aveva dubitato della compatibilità con il diritto eurounitario delle modalità di affidamento dei servizi sociali previste dal codice del Terzo settore, affermando che “in considerazione della primazia del diritto euro unitario la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle differenti previsioni del codice del terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni”. Il superamento del rapporto di conflittualità tra il codice del Terzo settore e il codice dei contratti pubblici è già stato messo in evidenza dal parere n. 802 del 3 maggio 2022 del Consiglio di Stato, secondo cui “La Sezione osserva che sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell’ambito di disciplina”. La norma recepisce anche la normativa comunitaria (Considerando 28, 117 e 118 della direttiva 2014/24; art. 10, lettera h), della stessa direttiva, intitolato «Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi»; art. 77 della direttiva citata, intitolato «Appalti riservati per determinati servizi»), e la recente giurisprudenza europea... [...] Il modello in questione è coerente, infine, con il modello del partenariato pubblico – pubblico di cui al vigente art. 5, comma 6 del Codice dei contratti pubblici, che sarà sostituito dal proposto art. 6 del Codice, fondato sulla collaborazione tra amministrazioni per la realizzazione di attività di interesse comune in mancanza di un rapporto sinallagmatico che preveda uno scambio di prestazioni. La co-amministrazione pubblico-privato proposta non si basa infatti sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico (secondo le indicazioni della Corte costituzionale, sent. 131/2020)»;

RITENUTO che la citata disposizione codicistica e la motivazione a supporto della sua introduzione destituiscono di fondamento l’intera trama argomentativa con cui la società istante tenta di sostenere



l'illegittimità della modalità di affidamento del servizio in oggetto scelta dalla Stazione appaltante in luogo della gara pubblica ai sensi del Codice appalti;

RITENUTO, infatti, che alla luce delle nuove disposizioni normative, della più recente giurisprudenza eurounitaria, nonché secondo la disciplina regionale in materia (v. L.R. 42/1992) ed infine la richiamata D.G.R. Piemonte del 15.1.2024 n. 9 - 8080, non pare censurabile la condotta tenuta dalla Stazione appaltante in ordine a quanto previsto dagli art. 56 e 57 del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore – CTS), secondo i quali *“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”* (art. 56, comma 1) e *“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”* (art. 57);

RITENUTO che senza dubbio – come già chiarito dalla scrivente Autorità con la delibera n. 11 del 14.1.2025 – il servizio oggetto di affidamento (segnatamente *“servizio di trasporto sanitario interospedaliero programmato”*) non rientra tra le ipotesi di cui all'art. 57 del CTS, ossia tra i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, mentre invece il servizio de quo ricade – come pacificamente si può evincere dall'epigrafe dell'Avviso di Selezione allegato alla delibera n. 1447/02.07/2024 del 31/10/2024 che ha instaurato la procedura in esame – nella casistica individuata dal precedente art. 56, ossia nello *“svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale”*, come definiti dall'art. 5 del medesimo Codice e in particolare, nel caso di specie, le prestazioni di cui alla lett. c), ossia quelle *“socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni”* (specificamente, l'art. 3, comma 1 stabilisce che *«Sono da considerare prestazioni sanitarie a rilevanza sociale le prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite, contribuendo, tenuto conto delle componenti ambientali, alla partecipazione alla vita sociale e alla espressione personale. Dette prestazioni, di competenza delle aziende unità sanitarie locali ed a carico delle stesse, sono inserite in progetti personalizzati di durata medio/lunga e sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali»*);

RILEVATO quanto sopra, pertanto, la prima doglianza deve ritenersi priva di pregio, alla luce dell'evoluzione della disciplina di riferimento in materia - come osservato dallo stesso Supremo Consesso Amministrativo nella Relazione al d.lgs 36/2023. Privo di pregio anche il precedente giurisprudenziale invocato, sia per la sopravvenuta evoluzione normativa, sia soprattutto perché il caso ivi affrontato aveva riguardato un'ipotesi di trasporto emergenziale, incompatibile con la fattispecie in esame;



RITENUTO che con il secondo quesito viene altresì dedotta la violazione del principio del "mero rimborso" normativamente imposto dall'art. 56, comma 2 del CTS, a tenore del quale *"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"*. Più in dettaglio, la doglianza si fonda sulla generica illegittimità della disciplina di riferimento – la citata delibera 1447/2024, la successiva 1508/2024 e l'allegato Avviso di selezione – in merito alla previsione di un corrispettivo per lo svolgimento del servizio destinato a remunerare tutti i fattori di produzione, ivi incluso il costo del lavoro, senza tuttavia specificare quali siano le specifiche disposizioni che determinerebbero tale vulnus, limitandosi invero a precisare che *"... sono previste forme di remunerazione a copertura dei costi anche del personale non diversamente da quanto previsto in generale nella normativa sugli appalti pubblici. Con la differenza che in questo caso si vorrebbe eluderne l'applicazione..."*;

PRESO ATTO che, avuto riguardo all'esame della disciplina della procedura de qua, le delibere n. 1447 e 1508 del 2024 dell'ASL sulla questione dedotta specificamente premettono *"accertato che con parere n. 2058/2018 il Consiglio di Stato ha chiarito che il rimborso esclude la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copre solamente le spese vive, negando l'onerosità della prestazione ed enucleando un contesto di interesse generale non economico e non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici"*;

CONSIDERATO che, sempre nell'ottica dell'esame della disciplina di riferimento, nell'"Avviso di selezione la partecipazione delle associazioni di volontariato" (allegato alle delibere anzidette) viene richiesta come condizione di partecipazione alle associazioni di riferimento la presentazione di un Progetto il quale deve *"essere corredato da idoneo preventivo dei costi annuale valevole per un periodo di mesi 24 (1.1.2025/31.12.2026), redatto secondo quanto previsto dalla D.G.R. n. 98-8080 del 15.1.2024, utilizzando lo schema (Allegato 4), certificato e sottoscritto da un Revisore legale iscritto al relativo Registro tenuto presso il MEF"*. Tale preventivo in particolare deve contenere l'esatta indicazione di tutti i costi sostenuti, ripartiti per l'origine del costo medesimo (ad es. spese di utenze, costi del personale dipendente, rimborsi spese per i volontari, quote di ammortamento ecc.) e da calcolarsi in base a degli standard di riferimento (ad es. per determinare il costo del personale dipendente viene indicato il CCNL ANPAS, Misericordia e CRI);

RILEVATO quanto sopra e secondo quanto precisato dalla stazione appaltante, la disciplina anzidetta, è stata emanata in conformità alla già citata Deliberazione della Giunta Regione Piemonte n. 9-8080 del 15.1.2024, recante *"LR 42/1992. Approvazione, per il periodo 2024-2026, degli schemi di Accordo per lo svolgimento delle attività di trasporto sanitario di emergenza-urgenza extraospedaliera, di trasporto sanitario interospedaliero ordinario programmato ed in regime di urgenza, trasporto sanitario per dialisi, trasporto sanitario su patologie autorizzabili e continuazione di cure"*, che segnatamente al punto 5) del deliberato sancisce *"che quanto previsto nella presente deliberazione, allegato B, deve essere adottato quale disciplina per la regolamentazione dei rapporti tra le Aziende sanitarie e tutte Organizzazioni di volontariato legittimate ai sensi dell'art 56 D.lgs. n. 117 del 03/07/2017"*. Ai sensi del suddetto allegato B viene pertanto regolamentato nel dettaglio il *"trasporto sanitario interospedaliero ordinario programmato"*, mentre nel successivo allegato B1 sono stati espressamente individuati i *"criteri di riconoscimento dei costi"* secondo i seguenti principi generali ivi espressi, evidenziando in particolare *"Il carattere non oneroso del servizio svolto dalle OdV è garantito dal principio del riconoscimento e del rimborso dei costi effettivamente sostenuti e documentati per il servizio oggetto delle convenzioni disciplinate dal presente accordo. Fermi restando i principi in materia di composizione dei bilanci annuali, gli obblighi di legge in materia di tenuta delle scritture contabili, libri sociali e gli altri obblighi previsti dalle"*



norme nazionali e regionali, a cui le Organizzazioni di volontariato sono tenute, il presente Accordo individua i criteri da utilizzarsi per riconoscere i costi effettivamente sostenuti e documentati per le attività oggetto delle convenzioni disciplinate dallo stesso onde evitare una sovra compensazione nei meccanismi di rimborso. La rendicontazione dei costi è finalizzata alla corretta rappresentazione ed imputazione dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività affidate";

RILEVATO quanto sopra, in considerazione della effettiva corrispondenza tra quanto previsto nella disciplina regolamentare della Regione Piemonte in materia di *"svolgimento delle attività di trasporto sanitario di emergenza-urgenza extraospedaliera, di trasporto sanitario interospedaliero ordinario programmato ed in regime di urgenza, trasporto sanitario per dialisi, trasporto sanitario su patologie autorizzabili e continuazione di cure"* e quanto specificato nella disciplina di riferimento della procedura indetta dall'ASL controinteressata, per quanto attiene alle modalità di rimborso dei costi ex art. 56 del d.lgs 117/2017, non è data ravisare, quantomeno da un punto di vista formale, alcuna criticità nelle scelte operative poste in essere, che invero appaiono, anche in assenza di più precise contestazioni, del tutto coerenti con le previsioni di sistema.

CONSIDERATO altresì che la doglianza formulata dall'o.e. [OMISSIS], va peraltro esaminata - in senso più sostanziale - anche alla luce di quanto previsto dall'art. 33, co. 1 del CTS secondo cui *"Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari"*. Pare evidente, pertanto, che, a fronte di tale previsione normativa, l'assunto dell'istante di ritenere censurabile il rimborso delle spese sostenute dalle associazioni riferite al costo del lavoro dei propri dipendenti, non appare sorretto dal necessario pregio, laddove chiaramente i rimborsi siano riferiti a spese legittimamente sostenute e documentate nei limiti della normativa speciale di riferimento del d.lgs 117/2017 e della precippua disciplina regolamentare ex DGR n. 9-8080/2024;

RITENUTO infine che, con l'ultima doglianza, l'istante censura la carenza di motivazione in ordine alla maggiore convenienza circa l'attivazione della procedura ex d.lgs 117/2017 in luogo del ricorso al mercato, atteso che il richiamato art. 56 sancisce *"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"*;

CONSIDERATO che sulla questione la stazione appaltante ha chiaramente precisato che tale valutazione di opportunità è stata effettuata nella delibera n. 1447/02.07/2024 del 31 Ottobre 2024, ed in cui viene espressamente sancito che *"dato atto che nel corso degli anni il ricorso ai rapporti convenzionali con le Associazioni di volontariato nel rispetto dei diritti e della dignità degli utenti grazie all'organizzazione, alla formazione e aggiornamento dei volontari ha consentito di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, assicurati laddove è presente il lavoro volontario e l'assenza di scopo di lucro; - dato atto altresì che la capillare diffusione delle associazioni di volontariato sul territorio dell'Asl Città di Torino, che ha un ambito territoriale estremamente esteso comprensivo di cinque Presidi Ospedalieri e quattro Distretti, è compatibile con la razionalizzazione e ottimizzazione di mezzi e risorse messe a disposizione dalle stesse e consente la riduzione dei costi a fronte del solo rimborso delle spese effettivamente sostenute, senza remunerazione e margini di profitto imprenditoriale con conseguente risparmio dei costi, così come indicato nel succitato parere del Consiglio di Stato"*, alla luce di quanto sopra non pare sussistano dubbi,



anche con riferimento a tale profilo, relativamente alla correttezza e alla legittimità della condotta della stazione appaltante;

Il Consiglio

ritiene, sulla base di tutte le motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante sia conforme alla disciplina normativa in materia di affidamenti in convenzione alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale finalizzati allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale ai sensi del combinato disposto dell'art. 6 del D.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 56 del D.lgs. n. 117/2017.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 3 marzo 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente