



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 le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 177 del 2006, proposto da:
Duelle Service S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avv. Patrizia Stallone ed elettivamente
domiciliata presso la sede legale della società in Ancona, Via Tronto,
21/A; dagli avv. Claudio Freddara, Massimo Belelli, con domicilio
eletto presso Avv. Claudio Freddara in Ancona, viale della Vittoria,
1;

contro

Regione Marche - ASUR - Azienda Sanitaria Unica Regionale,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Battista Cinelli e
Giuseppe Cinelli, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Cinelli
in Ancona, Via De Bosis, 3;

Regione Marche - ASUR - Zona Territoriale n. 7 di Ancona, n.c.;

nei confronti di

Croce Rossa Italiana - Comitato Provinciale di Ancona, n.c.;

per l'annullamento

- della determina del Dirigente dell'ASUR Marche, Zona territoriale n. 7 di Ancona, n. 190/ZT7BS del 30 dicembre 2005, con cui è stata disposta l'aggiudicazione definitiva del servizio di trasporto di campioni biologici per il periodo dal 1° marzo 2006 al 28 febbraio 2007, eventualmente rinnovabile per altri due anni, alla Croce Rossa Italiana, Comitato provinciale di Ancona;
 - di tutti gli atti presupposti e, in particolare,
 - della determina n. 120/ZT7BS dell'11 agosto 2005, con cui è stata avviata la licitazione privata per l'affidamento del servizio suddetto;
 - della determina n. 143/ZT7BS del 13 ottobre 2005;
 - del bando di gara pubblicato sul BUR Marche n. 74 del 18 agosto 2005 nella parte in cui ammette alla partecipazione le associazioni di volontariato e prevede, tra i criteri di aggiudicazione, quale elemento di valutazione della qualità, la partecipazione di associazioni di volontariato che utilizzino per il servizio anche personale volontario, con attribuzione di punti 10;
 - della lettera di invito n. 58905;
 - dei verbali delle sedute di gara del 6 dicembre 2005 e del 22 dicembre 2005, nella parte in cui la Commissione non ha escluso la Croce Rossa Italiana dalla selezione;
 - del contratto che fosse nelle more stipulato;
- e per il risarcimento dei danni subiti e subendi dalla società ricorrente, da quantificare in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Marche - ASUR;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2014 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

I. La ASUR Marche, Zona Territoriale n. 7 di Ancona, indiceva una gara, mediante procedura ristretta, per l'affidamento del servizio di trasporto giornaliero di campioni biologici presso il Presidio Ospedaliero Unificato e Distretti vari della Zona Territoriale n. 7 di Ancona, per la durata di anni uno eventualmente rinnovabile, da aggiudicare in un unico lotto indivisibile per un importo complessivo presunto di € 98.000,00; l'aggiudicazione sarebbe avvenuta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e anche in presenza di una sola offerta valida.

Entro il termine di presentazione delle offerte fissato dalla lettera di invito al 28 novembre 2005 pervenivano due sole domande, quella della ricorrente e quella della Croce Rossa Italiana – Comitato Provinciale di Ancona, entrambe ammesse a partecipare.

La gara si è conclusa con l'aggiudicazione del servizio in favore della Croce Rossa Italiana, che ha conseguito il punteggio complessivo di

94,00.

Il provvedimento di aggiudicazione, unitamente a quelli presupposti e connessi, è stato impugnato dalla Duelle Service s.r.l. con il presente ricorso, cui resiste l'ASUR Marche chiedendone il rigetto.

Con ordinanza cautelare n. 189/2006 è stata respinta l'istanza di sospensione avanzata dalla ricorrente.

Alla pubblica udienza del 6 novembre 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

II. Con un primo gruppo di censure (motivi I e II) la ricorrente si duole dell'illegittimità degli atti impugnati nella parte in cui hanno disposto l'ammissione alla gara della Croce Rossa Italiana, sostenendo che le associazioni di volontariato non possano essere ammesse a partecipare a gare di appalto svolte con criteri concorrenziali per l'affidamento di un pubblico servizio, in quanto ciò determinerebbe un'anomala competizione tra soggetti che operano su base imprenditoriale e altri che operano su base volontaria, che notoriamente agiscono senza scopo di lucro; lo stesso Statuto della Croce Rossa Italiana prevedrebbe il convenzionamento quale unico strumento per la gestione di servizi in favore di soggetti pubblici.

La CRI avrebbe dovuto essere esclusa dalla competizione anche per un ulteriore motivo; il trasporto routinario di campioni biologici esulerebbe dai compiti istituzionali dell'ente contemplati dallo Statuto.

Le doglianze sono prive di fondamento.

E' sicuramente vero che la Croce Rossa Italiana, quale Ente pubblico non economico (non soggetto, tuttavia, alla disciplina sul volontariato), non ha finalità di lucro e non agisce in regime di concorrenza, ma il suo scopo istituzionale non le impedisce di partecipare alle gare qualora la sua offerta sia priva di margini di guadagno, in forza del principio generalissimo e pacifico della piena capacità di diritto privato dei soggetti pubblici.

Il fatto stesso che la Croce Rossa Italiana, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 613 del 1980, possa stipulare convenzioni per l'esercizio dei suoi scopi istituzionali conferma la sua piena capacità, quale Ente di diritto pubblico, di concludere veri e propri contratti con le Amministrazioni interessate e, quindi, di partecipare anche alla fase preliminare (necessaria in ogni procedura di appalto) che si concretizza in una di quelle tipiche forme di scelta del contraente diretta a garantire, nella comparazione delle varie offerte, quella più vantaggiosa per la Amministrazione (TAR Marche - Ancona, I, 14 maggio 1999, n. 638).

Né corrisponde al vero l'affermazione secondo cui il servizio di trasporto di materiale biologico esulerebbe dai fini istituzionali dell'Ente.

Ed invero, in base allo Statuto della CRI approvato con DPCM n. 97/2005, tra i compiti istituzionali demandati all'Ente vi è quello di concorrere al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei

compiti del Servizio sanitario nazionale con il proprio personale sia volontario sia di ruolo, nonché con personale comandato o assegnato e svolgere, altresì, attività e servizi sanitari e socio-assistenziali per conto dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici e privati, attraverso la stipula di apposite convenzioni (art. 2, comma 1, lettera d).

Non può negarsi che il servizio di trasporto giornaliero di campioni biologici presso il Presidio Ospedaliero Unificato e Distretti vari della Zona Territoriale n. 7 di Ancona rientri pienamente tra i compiti del Servizio sanitario nazionale cui, per Statuto, la Croce Rossa Italiana è chiamata a concorrere, anche con proprio personale.

Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente contesta l'ammissione in gara del Comitato Provinciale della Croce Rossa Italiana, in quanto l'offerta da questo presentata reca la sottoscrizione del Presidente del Comitato Provinciale, laddove, per Statuto (art. 32), il potere di rappresentanza legale dell'Ente spetta al Direttore Regionale.

Anche tale censura è priva di pregio alla luce del fatto che il vigente ordinamento della Croce Rossa Italiana evidenzia chiaramente una articolazione basata su una organizzazione centrale ed una periferica, distinta a sua volta in Comitati Regionali e Provinciali; la legittimazione sostanziale e processuale delle singole articolazioni periferiche della Croce Rossa Italiana (Comitati Regionali, Comitati Provinciali e Sottocomitati) nell'ambito della circoscrizione territoriale di loro competenza è stata già affermata da questo

Tribunale con sentenza n. 638/1999 innanzi citata, da cui il Collegio non ha motivo per discostarsi. Conseguentemente, non può negarsi che sussiste la piena legittimità del Comitato Provinciale di Ancona della Croce Rossa Italiana a partecipare alla gara in questione.

In ogni caso, occorre precisare che in data 24 novembre 2005, quindi prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte (fissato al 28 novembre 2005), il Direttore del Comitato Regionale delle Marche ha conferito delega, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 dello Statuto, al Presidente del Comitato Provinciale CRI di Ancona per la partecipazione alla licitazione privata di che trattasi e per il compimento di tutti gli atti necessari, ivi compresa la eventuale stipula della convenzione con l'Azienda sanitaria competente.

Anche se detta delega è stata prodotta successivamente, ovvero nel corso delle sedute di gara svoltesi nel dicembre 2005, il fatto che essa sia stata conferita prima della scadenza del termine di presentazione dell'offerta indica che già a quella data (24 novembre 2005) il Presidente del Comitato Provinciale della CRI di Ancona era munito dei necessari poteri di rappresentanza per partecipare alla selezione, a partire dalla presentazione dell'offerta.

III. Con un secondo gruppo di censure parte ricorrente lamenta la violazione del d.lgs. n. 157/1995, della lex specialis di gara e della lettera di invito deducendo, in sostanza, quanto segue:

1) Il Comitato Provinciale della Croce Rossa Italiana di Ancona non sarebbe in possesso dei requisiti di capacità tecnica richiesti dalla

legge di gara in quanto, pur avendo partecipato in proprio e sottoscritto in proprio l'offerta, ha invece dichiarato, nella relazione tecnica, che il servizio oggetto dell'appalto sarebbe stato eseguito dai Comitati locali della CRI di Ancona, Osimo, Loreto e Chiaravalle, con personale e mezzi degli stessi Comitati locali. Peraltro, nell'offerta è stata del tutto omessa l'indicazione dei Comitati locali che avrebbero espletato il servizio, essendo tale indicazione stata fornita solo nella relazione tecnica; né i Comitati locali avrebbero sottoscritto l'offerta e la documentazione tecnica unitamente al Comitato Provinciale, come prevede l'art. 11 del d.lgs. n. 157/1995. Conseguentemente, l'offerta della CRI avrebbe dovuto essere esclusa o, quanto meno, non avrebbe meritato il punteggio invece attribuito per la componente tecnica (motivi 4 e 7);

2) Nell'offerta non sarebbero state indicate le attività simili svolte dal Comitato locale di Chiaravalle negli ultimi quattro anni, pur essendo detto Comitato tra quelli segnalati per l'espletamento del servizio, e ciò in violazione dell'art. 2 del capitolato e dell'art. 3 della lettera di invito;

3) Irragionevolezza della previsione contenuta nell'art. 5 del Capitolato, in base alla quale, nell'ambito dei criteri per la valutazione della qualità, era prevista l'attribuzione fino a 10 punti per la partecipazione di associazioni di volontariato che utilizzassero per il servizio anche personale volontario.

Le censure di cui innanzi si rivelano prive di pregio.

III.1. Occorre innanzitutto evidenziare che la normativa invocata dalla ricorrente a sostegno delle proprie ragioni non è applicabile al caso di specie per due ordini di considerazioni.

In primo luogo, in base all'art. 1 del d.lgs. n. 157/1995 - vigente *ratione temporis* - le cui disposizioni si assumono violate da parte della Stazione appaltante con riferimento alla gara di che trattasi, l'ambito di applicazione del citato decreto è limitato agli appalti di servizi il cui valore di stima, al netto dell'IVA, al momento della pubblicazione del bando, è uguale o superiore a € 200.000,00, ovvero agli appalti di servizi il cui valore di stima, al netto dell'IVA, è uguale o superiore a € 130.000,00 se sono indetti dalle Amministrazioni di cui all'allegato 8 al decreto medesimo.

E' evidente che la fattispecie in esame esula dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 157/1995, trattandosi di un appalto di servizi il cui valore è fissato in € 98.000,00 al netto dell'IVA.

In secondo luogo, la ricorrente invoca la disciplina relativa alle modalità di presentazione dell'offerta da parte di raggruppamenti anche temporanei di imprese, mentre nel caso di specie deve escludersi che il rapporto che intercorre tra il Comitato Provinciale della Croce Rossa Italiana e quelli locali sia riconducibile ad un raggruppamento di imprese.

Ed invero, ai sensi degli artt. 34 e 39 dello Statuto della Croce Rossa Italiana approvato con DPCM n. 97/2005, il Comitato provinciale, in base alle disposizioni della legge e dello Statuto in materia

associativa, promuove e svolge le attività della Croce rossa italiana nell'ambito della Provincia, coordina e controlla le attività dei Comitati locali nel loro territorio di competenza, ove esistenti; i Comitati locali, a loro volta, secondo le disposizioni della legge e dello Statuto in materia associativa, operano con autonomia organizzativa ed amministrativa, ma sono soggetti al coordinamento, nonché al controllo di legittimità e di rispondenza agli interessi dell'associazione, da parte del Comitato provinciale.

Ne consegue che legittimamente il Comitato provinciale di Ancona, proprio in virtù dell'organizzazione e dell'articolazione territoriale della Croce Rossa Italiana, nonché dei compiti di coordinamento e di indirizzo al medesimo affidati dallo Statuto nei confronti dei Comitati locali, ha sottoscritto in proprio l'offerta assumendosi l'impegno di espletare il servizio con mezzi e personale dei Comitati locali, senza che ciò determini il venir meno dei requisiti di capacità tecnica in capo all'offerente, né l'invalidità dell'offerta per la mancata sottoscrizione di essa da parte dei Comitati locali. Così come legittima si rivela l'offerta della CRI anche se non indica specificamente i Comitati locali che avrebbero espletato il servizio, essendo sufficiente che tale indicazione sia stata fornita nella relazione tecnica.

III.2. Proprio per l'impossibilità di applicare all'articolazione territoriale della Croce Rossa Italiana le norme sui raggruppamenti di imprese per i motivi innanzi detti, non è rinvenibile neppure la

violazione dell'art. 2 del Capitolato e dell'art. 3 della lettera di invito - nella parte in cui prevedono l'obbligo, per ciascuna delle imprese che avrebbero svolto il servizio oggetto dell'appalto, di indicare le attività similari espletate negli ultimi quattro anni - che la ricorrente fa dipendere dalla mancata espressa indicazione di tali pregresse esperienze con riferimento al Comitato locale di Chiaravalle. Ciò in quanto, dovendosi ritenere i Comitati locali quali articolazioni territoriali facenti capo al Comitato provinciale, tutte le attività svolte nell'ambito del territorio provinciale, ancorchè attraverso un'organizzazione che opera a livello locale, vanno complessivamente imputate al Comitato provinciale, che le promuove e le svolge (in proprio o per mezzo dei Comitati locali) nell'ambito dell'intera Provincia.

Conseguentemente, l'indicazione delle esperienze nell'ambito del settore oggetto di gara effettuata dal Comitato provinciale di Ancona in sede di offerta, in quanto da ritenersi complessivamente riferite all'intero territorio di competenza, sono sufficienti a soddisfare il requisito imposto dall'art. 2 del capitolato speciale e dall'art. 3 della lettera di invito.

Per tali motivi, legittima si rivela l'ammissione in gara della Croce Rossa Italiana, mentre non è irragionevole l'attribuzione alla stessa del punteggio previsto per la qualità con riferimento agli elementi di cui ai punti 1 e 4 della griglia di valutazione.

III.3. Quanto alla lamentata irragionevolezza della previsione

contenuta nell'art. 5 del Capitolato, in base alla quale, nell'ambito dei criteri per la valutazione della qualità, è previsto il conferimento fino a 10 punti per la partecipazione di associazioni di volontariato che utilizzino per il servizio anche personale volontario, il Collegio si limita ad evidenziare la carenza di interesse della ricorrente alla specifica censura, atteso che l'eventuale abbassamento del punteggio per la qualità attribuito alla Croce Rossa Italiana da 54 punti a 50 punti (essendo 4 i punti assegnati per l'elemento di valutazione di cui al punto 6 della relativa griglia), non cambierebbe il risultato finale; ed invero, stanti le modalità di attribuzione del punteggio per il prezzo e per la qualità fissate dalla lex specialis, la ricorrente, pur con la sottrazione dei 4 punti contestati alla CRI per il criterio "partecipazione di associazioni di volontariato che utilizzino per il servizio anche personale volontario", non conseguirebbe comunque l'aggiudicazione.

IV. Per tutte le suesposte ragioni il ricorso va respinto; conseguentemente, anche l'istanza risarcitoria con esso proposta non può essere accolta.

V. La complessità e la parziale novità delle questioni trattate costituiscono giusto motivo per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere

Simona De Mattia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/02/2015

IL SEGRETARIO

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