****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6599 del 2019, proposto da Associazione Croce Blè, Associazione Onlus Amici Volontari di Anzano, Associazione Troia Unione Radio 27 Onlus, Associazione Volontaria di Assistenza e Soccorso S. Pio - Avas San Pio, Associazione Croce Azzurra - Padre Maestro S. Francesco Antonio Pisani, Associazione Volontari Margheritani Soccoritori A.V.M., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Mariarosaria Basile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Foggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Daloiso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

***nei confronti***

Sanitaservice Asl Fg S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonia Molfetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 00588/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Asl Fg Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Foggia e di Sanitaservice Asl Fg S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2019 il Cons. Giovanni Tulumello e uditi per le parti gli avvocati Mariarosaria Basile, Raffaele Daloiso e Antonia Molfetta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 588/2019, il T.A.R. Puglia, Bari, II sezione interna, ha dichiarato irricevibile per tardività il ricorso proposto dalle associazioni ricorrenti contro gli atti di affidamento alla società in house Sanitaservice A.S.L. FG s.r.l. di due postazioni di gestione del servizio di emergenza e urgenza (S.E.U.) 118 presso le “Isole Tremiti” e “Borgo Incoronata”.

Ad avviso del T.A.R il ricorso di primo grado è stato notificato oltre il termine dimidiato di 30 giorni, ai sensi dell’art. 120 c.p.a., dalla pubblicazione all’albo pretorio delle deliberazioni lesive.

2. Con ricorso in appello notificato il 16 luglio 2019, e depositato il successivo 30 luglio, le associazioni “Croce Blè”, “Amici volontari di Anzano”, “Troia Unione Radio 27”, “A.V.A.S. S. Pio”, “Croce Azzurra-Padre Maestro S. Francesco Antonio Pisani”, e “Margheritani Soccorritori A.V.M.” hanno impugnato la sentenza indicata.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, la ASL di Foggia, e la società Sanitaservice ASL FG s.r.l.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 21 novembre 2019.

3. Con il ricorso di primo grado sono stati impugnati i seguenti provvedimenti:

la Deliberazione del D.G. n. 1053 del 25.7.2018, con cui l’A.S.L. FG affidava in via diretta alla società in house Sanitaservice A.S.L. FG s.r.l. la postazione del S.E.U. (servizio di emergenza urgenza) 118 presso le “Isole Tremiti” (Isola di San Domino);

- la deliberazione del D.G. dell’A.S.L. FG n. 1016 del 29.6.2018 sulla gestione, tra l’altro, del servizio S.E.U. 118 per le postazioni “Isole Tremiti” e “Borgo Incoronata”;

- il Disciplinare di servizio della Sanitaservice ASL FG s.r.l. approvato nella assemblea dei soci;

- la Deliberazione del D.G. n. 977 del 26.6.2018, con cui l’A.S.L. FG deliberava l’indizione di una procedura di selezione pubblica, prevedendo però nel contempo che, per la postazione di ambulanza ubicata presso le “Isole Tremiti” avrebbe proceduto con affidamento diretto a società Sanitaservice A.S.L. FG s.r.l. con decorrenza dal 1° agosto 2018;

- la nota ID 1305291 del 22.6.2018, nella parte in cui la A.S.L. FG ha deliberato di procedere all’affidamento diretto a Sanitaservice A.S.L. FG s.r.l. con decorrenza dal 1.8.2018 per la postazione di ambulanza denominata “Isole Tremiti”.

Ad avviso del primo giudice il ricorso di primo grado è stato tardivamente notificato (il 24 settembre 2018), posto che l’assetto di interessi contestato è stato posto in essere con le deliberazioni n. 977 del 26 giugno 2018 e n. 1016 del 29 giugno 2018.

Le successive delibere, pure impugnate, e in particolare la Deliberazione del D.G. n. 1053 del 25.7.2018, che ad avviso delle ricorrenti avrebbero determinato la lesività concreta in loro danno dell’affidamento diretto, avrebbero avuto in realtà solo una valenza confermativa ed esecutiva dei precedenti provvedimenti, che invece hanno adottato la decisione organizzativa di affidamento del servizio alla società *in house*.

Contro tale sentenza le associazioni appellanti rivolgono due motivi di appello incentrati, rispettivamente, sul contenuto e sulla portata delle due (non tempestivamente impugnate) delibere, e sulla contestazione della legittimità della scelta dell’internalizzazione del servizio.

La ASL FG ha, tra l’altro, reiterato in appello l’eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, già in quella sede articolata e non delibata stante la priorità logica della questione della tardività, fondata sul rilievo che le associazioni ricorrenti non hanno rivolto censure contro le parti (pp. 5 e 6) del Disciplinare allegato alla delibera 1016/2018 che hanno motivato le ragioni dell’affidamento in house.

4. I motivi di gravame impongono un preliminare esame delle scansioni provvedimentali che hanno caratterizzato la vicenda dedotta.

La delibera DG n. 977/2018 ha prorogato la convenzione in essere con l’Associazione A.V.A.S. SAN PIO fino al 31.7.2018 “*nelle more dell’affidamento a Sanitaservice ASL FG srl cui si provvederà con successivo separato atto*”.

Con la delibera DG n. 1016 del 29 giugno 2018 si è disposto l’affidamento diretto a Sanitaservice del servizio di emergenza/urgenza nella postazione Isole Tremiti e nella postazione di Borgo Incoronata, unitamente all’approvazione dell’allegato Disciplinare di Servizio regolante i rapporti tra la Società *in house* e l’Azienda Sanitaria.

Con successiva deliberazione n. 1053 del 25.7.2018, stante la scadenza della proroga prevista per la postazione collocata presso le Isole Tremiti, in virtù “*delle precise disposizioni impartite con nota ID 1305291/18 ed in esecuzione di quanto già disposto nella suddetta deliberazione n. 1016/2018 (…)*”, l’ASL ha fissato la decorrenza per l’affidamento alla Sanitaservice s.r.l. della postazione in esame, provvedendo a trasmettere il provvedimento all’Associazione già affidataria della postazione stessa (AVAS San Pio) onde consentire il tempestivo passaggio di consegne.

Sia la delibera DG n. 977 del 26 giugno 2018 che la delibera DG n. 1016 del 29.6.2018 sono state pubblicate all’Albo Pretorio della ASL di Foggia il giorno stesso della loro adozione e per quindici giorni consecutivi (come attestato dai rispettivi estratti di pubblicazione all’Albo pretorio prodotti nel giudizio di primo grado)”

5. Date le superiori premesse, può prescindersi dall’esame delle eccezioni in rito in ragione dell’infondatezza, nel merito, del ricorso in appello.

La parte appellante si dilunga sulla pretesa non immediata lesività della deliberazione 977/2018; mentre si limita, quanto alla successiva deliberazione n. 1016/2018, ad opporre la formale natura giuridica - che asserisce essere meramente privatistica, e limitata alle parti del rapporto - del disciplinare ad essa allegato.

In realtà rispetto a tale, seconda deliberazione sia il ricorso di primo grado che quello in appello non contengono elementi significativi per superare il profilo di inammissibilità ritenuto dai primi giudici.

In proposito le associazioni appellanti hanno insistito nell’affermare che la delibera n. 977 assumerebbe un mero impegno programmatico.

Sul punto, a parte le plausibili repliche della ASL di Foggia (secondo le quali “*la censura è del tutto irrilevante perché, rispetto all’interesse coltivato dalle appellanti, la lesività della delib. n. 977/2018 deriva dalla decisione di escludere dalla selezione la postazione collocata presso le Isole Tremiti, e non già dall’approvazione del bando relativo alle altre postazioni*”), ciò che appare dirimente è che il mezzo omette però di considerare che, a tutto voler concedere, tale impegno “programmatico” è stato attuato solo tre giorni dopo con la delibera 1016, e neppure in questo caso la lesività della complessa combinazione provvedimentale ha visto le ricorrenti adempiere al conseguente onere di impugnazione.

6. Sostengono, in particolare, le appellanti, che la citata delibera n. 1016 “*rappresenta una mera presa d’atto dell’avvenuta stipula, tra l’Azienda Sanitaria foggiana e la propria società strumentale, di un disciplinare di servizio atto a regolamentare i rapporti interni affidati*”: si tratterebbe di un atto “*di diritto privato facente stato tra le parti che lo hanno sottoscritto, ma privo di qualsivoglia rilievo esterno capace, per l’appunto, di dispiegare i propri effetti giuridici anche sulle odierne appellanti*”.

In realtà il contenuto del disciplinare smentisce la superiore asserzione.

Si legge a pag. 36 del Disciplinare Unico dei Servizi, costituente “parte integrante e sostanziale” della deliberazione n. 1016/2008 (pag. 2, punto 1 del deliberato) che: “*Ai fini di una migliore organizzazione del Servizio affidato la ASL FG con il presente Disciplinare rimodula le postazioni affidate a Sanitaservice con lo scopo di: Affidare integralmente il Servizio di Trasporto Infermi e Feriti nelle postazioni di Isole Tremiti e Borgo Incoronata a decorrere dall’1.7.2018*”.

E’ inequivoco il contenuto dispositivo e l’assetto d’interessi fissato dal provvedimento.

A pag. 39 del medesimo Disciplinare si precisa inoltre che “*La postazione di nuova istituzione di Borgo Incoronata verrà affidata per un anno in via sperimentale*”.

Se, allora, la natura giuridica va indagata in relazione al concreto contenuto dispositivo dell’atto, e non all’astratta e formale qualificazione della categoria provvedimentale cui l’atto medesimo afferisce, l’argomento delle appellanti appare smentito *per tabulas*.

In ogni caso, come pure sostenuto nelle difese della ASL, il Disciplinare in esame (peraltro sottoscritto dal Direttore Generale della ASL in tale veste), una volta inserto come parte integrante della deliberazione n. 1016/2018, assume pieno “rilievo esterno”, non soggettivamente limitato alle parti del rapporto da esso regolato.

7. L’esame obiettivo delle richiamate delibere conferma piuttosto quanto affermato in memoria dalla Sanitaservice, “*entrambi i servizi sono stati affidati con delibera DG 1016/2018, con l’unica differenza che: - con riferimento alle isole Tremiti si è posta la necessità di garantire la tempestiva consegna della postazione e la fluidità dell’avvicendamento nel servizio dal vecchio gestore (Associazione) al nuovo (Sanitaservice); a tali fini, con successiva delibera DG n. 1053 del 25.7.2018, “in esecuzione di quanto già disposto nella suddetta deliberazione n. 1016/18”, è stato disposto “l’affidamento della postazione … con decorrenza dal 01/08/2018”; - con riferimento a Borgo Incoronata, invece, trattandosi di nuova postazione, il servizio ha avuto puntualmente inizio alla data del 1 agosto 2018 in conseguenziale esecuzione dell’affidamento già formalizzato con delibera DG 1016/2018*”.

8. Quanto, infine, alla deliberazione n. 1053 del 25.7.2018, alla quale le odierne appellanti pretendono di ricollegare l’(originario) effetto lesivo che avrebbe determinato il sorgere dell’onere d’impugnativa, la stessa precisa di intervenire “*in esecuzione di quanto già disposto nella suddetta deliberazione n. 1016/2018*”.

9. L’appello è pertanto infondato e come tale deve essere respinto.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna le associazioni appellanti, in solido fra loro, al pagamento delle spese del giudizio, liquidate in complessivi euro diecimila/00, oltre accessori come per legge, in ragione di euro cinquemila/00, oltre accessori, in favore di ciascuna delle parti resistenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Giovanni Tulumello** |  | **Marco Lipari** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO