

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00921/2023 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 il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 921 del 2023, proposto da Associazione Se Non Ora Quando? Torino, Cgil Nazionale, Cgil – Camera Provinciale del Lavoro di Torino, Cgil Piemonte, Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil, Fp Cgil di Torino e _____, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittorio Angiolini, Piero Nobile, Corrado Guarnieri, Sofia Mercaldo e Francesca Romana Guarnieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Aou Città della Salute e della Scienza di Torino, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Fini e Luigi Bisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Piovano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Associazione Centro di Aiuto Alla Vita e Movimento per la Vita G. Foradini di

Rivoli, Movimento per la Vita Italiano– Federazione dei Movimenti per la Vita e dei Centri di Aiuto Alla Vita D'Italia – Mpvi, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Bonatti, Francesco Cavallo, Domenico Menorello, Carlo Merani e Andrea Scuttari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Federvi.P.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Bonatti, Francesco Cavallo, Domenico Menorello, Carlo Merani e Andrea Scuttari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della convenzione tra l'AOU Città della Salute e della scienza di Torino e l'Associazione centro di aiuto alla vita e movimento per la vita G. Foradini di Rivoli prot. n. 90704 del 28 luglio 2023; nonché di ogni altro atto antecedente e presupposto, connesso e consequenziale o attuativo, anche se ad oggi non conosciuto

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Aou Città della Salute e della Scienza di Torino, della Regione Piemonte, dell'Associazione Centro di Aiuto Alla Vita e Movimento per la Vita G. Foradini di Rivoli e del Movimento per la Vita Italiano– Federazione dei Movimenti per la Vita e dei Centri di Aiuto Alla Vita D'Italia – Mpvi e di Federvi.P.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2025 la dott.ssa Martina Arduino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 26.10.2023 l'Associazione Se Non Ora Quando? Torino, le diverse articolazioni organizzative della C.G.I.L (Confederazione Generale

Italiana del Lavoro, come in epigrafe elencate) e la Sig.ra Giulia Marialuisa Cantini Cortellezzi hanno chiesto l'annullamento della Convenzione sottoscritta il 28 luglio 2023, ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. 117 del 3.07.2017, tra l'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di aiuto alla vita e movimento per la vita G. Foradini di Rivoli, che affida, presso il presidio Ospedaliero S. Anna, all'Associazione Centro di aiuto alla vita e Movimento per la vita di Rivoli, con la supervisione e il coordinamento dell'attività di FederviPA (Federazione regionale dei centri di aiuto alla vita e Movimenti per la vita di Piemonte e Valle d'Aosta) un servizio, effettuato da volontari, di supporto ed ascolto delle donne gestanti che ne abbiano la necessità, nell'ambito di un più generale percorso delle donne che vivono la gravidanza con difficoltà e potrebbero prendere in considerazione la scelta dell'interruzione della stessa. Il Servizio intende contribuire a far superare le cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza (legge n. 194/1978, art. 2, lett. d).

2. In fatto, in data 28.7.2023, l'AOU Città della Salute e della scienza di Torino ha provveduto a sottoscrivere ai sensi dell'art. 56 del d. lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) la convenzione impugnata con l'associazione Centro di aiuto alla vita di G. Foradini di Rivoli, quale associazione operante nel settore della tutela materno infantile ed iscritta negli elenchi approvati dalle ASL (elenco delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni operanti nel settore della tutela materno infantile, ai sensi della D.G.R. del 15.10.2010, n. 21-807) e beneficiaria, per le stesse finalità connesse all'ambito di operatività, di un finanziamento pubblico erogato dalla Regione Piemonte, ai sensi della D.G.R. n. 9-5788 del 13.10.2022.

2.1. L'Associazione centro di aiuto alla vita G. Foradini di Rivoli aderisce, con vincolo federativo, al Movimento per la Vita Italiano - Federazione dei Movimenti per la Vita e dei centri di aiuto alla vita d'Italia (MPVI), tra le cui finalità dello Statuto (cfr doc. 5, depositato in giudizio dalle ricorrenti, art. 3) rientra la difesa della vita di ogni essere umano senza eccezioni, dal concepimento e in tutto l'arco

del suo sviluppo, fino alla morte naturale. Sono pertanto compiti della federazione la tutela e la promozione della vita umana, con particolare riferimento a quelle fasi in cui maggiormente il diritto all'esistenza o l'uguale dignità degli esseri umani siano negati o posti in forse dal costume o dalle leggi. Per tali ragioni la Federazione, secondo lo Statuto, si oppone anche alla legge 194/1978, così come ad ogni provvedimento che voglia introdurre o legittimare pratiche abortive, eutanasiche e di manipolazione intrinsecamente soppressive della vita umana.

Del pari, l'Associazione affidataria del servizio, nel proprio statuto (cfr doc. 4, depositato in giudizio dalle ricorrenti, art. 3) si oppone ad ogni provvedimento che legittimi pratiche abortive, eutanasistiche e di manipolazione soppressive della vita. La Convenzione impugnata prevede l'impegno dell'AOU a stipulare con Federvi.P.A., già affiliata alla presente, analoga convenzione non appena quest'ultima avrà acquisito il possesso dei requisiti necessari (iscrizione al registro del Terzo Settore).

2.2. La Convenzione, come tutte quelle stipulate nell'AOU ex art. 56 del d. lgs. n. 117/2017, deve essere ratificata; secondo la prassi interna dell'azienda ospedaliera: con cadenza semestrale viene adottata una determina dirigenziale per la ratifica delle convenzioni stipulate nel semestre precedente.

3. I motivi di diritto a sostegno dell'illegittimità della Convenzione impugnata sono i seguenti:

1. Violazione e falsa applicazione della legge n. 194 del 1978, in relazione agli artt. 13, 32 e 34 Cost. Eccesso di potere.
2. Violazione dell'art. 56 d.lgs. 3.7.2017 n. 117, in relazione all'art 11 della l. n. 241 del 1990.
3. Violazione e falsa applicazione della legge n. 194 del 1978, in relazione agli artt. 32 e 117 Cost. Eccesso di potere.
4. Si sono costituiti in giudizio l'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, la Regione Piemonte, l'Associazione Centro di aiuto alla vita e movimento per la

vita G. Foradini di Rivoli, il Movimento per la Vita italiano (MPVI) e Federvi.P.A. Le parti resistenti, prima dell'infondatezza nel merito del ricorso proposto, hanno eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito nonché il difetto di legittimazione attiva e di interesse delle ricorrenti.

5. Con ordinanza n. 4 del 10.01.2024 questa Sezione, ritenute sia la propria giurisdizione per la controversia in oggetto, sia la legittimazione attiva dell'associazione ricorrente ("Se non ora quando? Torino), ha respinto la domanda cautelare, atteso che, alla data della Camera di Consiglio, non si era perfezionata "la condizione integrativa di efficacia della convenzione oggetto di gravame (cfr. docc. 6 e 7 dell'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino)", mancando la ratifica della stessa Convenzione, così come non risultavano approntati i locali destinati alla prestazione del servizio presso l'Ospedale Sant'Anna.

6. Il 29.2.2024, con determina dirigenziale n. 686, è stata ratificata la Convenzione impugnata; la delibera di ratifica è stata pubblicata sull'albo pretorio on line dal 04.03.2024 al 19.03.2024 e nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'AOU.

6.1. In data 31.5.2024, terminati i lavori di messa in sicurezza nel presidio ospedaliero, l'Azienda, in esecuzione della Convenzione impugnata, ha consegnato all'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita una stanza per lo svolgimento dell'attività di ascolto, come previsto dalla Convenzione.

7. Con memoria ex art. 73 c.p.a., facendo valere la mancata impugnazione della determina di ratifica (n. 686/2024) da parte delle ricorrenti, le parti resistenti hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

8. All'udienza pubblica del 20.3.2025, previa discussione orale, la causa è stata posta in decisione.

9. In via preliminare, il Collegio, confermando l'orientamento espresso nell'ordinanza cautelare, ribadisce la propria giurisdizione. La Convenzione impugnata è infatti stipulata ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), che prevede la possibilità di sottoscrivere convenzioni con

organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, per la finalità dello svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale. La finalità tipizzata dalla norma attiene quindi alla soddisfazione di un interesse generale che giustifica la stessa convenzione, in alternativa allo svolgimento diretto del servizio da parte dell'Amministrazione stessa o dell'esternalizzazione, mediante selezione sul mercato di operatori economici. La norma in discorso subordina la legittimità della convenzione stipulata con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, selezionate mediante procedure comparative, al rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento. 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.

Il controllo in ordine al rispetto delle finalità previste dalla norma e ai principi cui la stessa subordina la scelta dell'Amministrazione di ricorrere alla stipula di una convenzione con uno o più enti del terzo settore – in disparte l'inquadramento delle convenzioni in discorso nell'ambito degli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990 - ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che la situazione giuridica soggettiva vantata dal soggetto partecipante alla procedura selettiva e/o dal soggetto individuato quale affidatario è di interesse legittimo (pretensivo, quale pretesa di un soggetto a conseguire la convenzione), al cospetto di un potere di scelta discrezionale del soggetto pubblico, il cui corretto esercizio, in conformità con i principi legislativi di cui all'art. 56 del

d.lgs. n. 117/2017, è valutato dal giudice amministrativo. La controversia sottoposta al Collegio attiene infatti alla stessa scelta dell'Amministrazione di procedere alla stipulazione della Convenzione impugnata e alla procedura seguita per l'individuazione del soggetto beneficiario, il cui controllo non può che essere rimesso al giudice amministrativo, seguendo i criteri di riparto della giurisdizione già elaborati in materia di contratti pubblici (*ex multis* Cons. St., VI, 12.12.2011 n. 6492; Cass., sez. un., 18.11.1998 n. 11619). Nella presente vicenda trova poi applicazione il disposto dell'art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 104/2010, trattandosi della selezione del soggetto cui rimettere lo svolgimento di un servizio di pubblica utilità, nel rispetto dei principi pubblicistici di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento.

10. Sempre in via preliminare, questo Collegio ritiene difetti la legittimazione attiva della ricorrente, Sig.ra Cortellezzi, essendo la stessa titolare di un interesse di mero fatto, non differenziato rispetto a quello della collettività indistinta delle donne fruitrici dei servizi dell'ASL di Torino; la stessa ha infatti agito in via preventiva in quanto donna e potenziale gestante, il cui diritto alla salute potrebbe essere compromesso dalla Convenzione impugnata. Difetta quindi, per la predetta ricorrente, anche l'interesse al ricorso, non sussistendo per lei alcuna utilità personale, attuale e concreta a una pronuncia giudiziale di annullamento della Convenzione: l'interesse dalla stessa prospettato è infatti futuro e meramente ipotetico, in quanto relativo alla veste di futura, possibile madre interessata ad avvalersi dei servizi pubblici offerti dall'AOU per la tutela della salute della donna in gravidanza.

Parimenti fondata è l'eccezione di difetto di legittimazione attiva della CGIL e delle sue articolazioni, in quanto il loro Statuto (documento n. 11 depositato in giudizio) non contempla finalità riferibili alla legge n. 194/1978 e alla sua applicazione.

Irrilevante al riguardo è il richiamo alla tutela dei diritti della donna lavoratrice, che come categoria non identifica un interesse riconducibile all'attuazione della legge

194/1978 e leso dalla contestata convenzione; al contrario, la valorizzazione statutaria di tali diritti, per come espressa, appare da inserire nelle questioni o rivendicazioni di tutela del lavoro, ovvero in questioni estranee alla legge n. 194/1978.

Né vale la considerazione (espressa dai ricorrenti nella memoria del 5.1.2024) secondo cui sarebbe sottesa al ricorso un'istanza di tutela dei dipendenti pubblici, che nel caso di specie risulterebbero pretermessi a vantaggio del personale non pubblico della parte controinteressata, in quanto la contestata convenzione incide direttamente sulla donna in gravidanza che decida di rivolgersi all'Associazione Centro Aiuto alla Vita e al Movimento per la vita e non sui dipendenti pubblici, che mantengono intatte le proprie funzioni.

E' priva di pregio, al riguardo, la piattaforma Belleciaio (documento n. 12), trattandosi di atto programmatico elaborato in occasione di un convegno della CGIL, che come tale non identifica in via stabile gli scopi dell'organizzazione sindacale, demandati allo Statuto, ma le finalità decise in una certa fase della vita sindacale.

11. Il Collegio ritiene invece esistenti la legittimazione ad agire e l'interesse dell'associazione ricorrente "Se non ora quando?"; la stessa è infatti istituita con lo scopo di tutelare e promuovere le libertà e i diritti delle donne e si pone contro l'affievolimento delle "conquiste di libertà femminile finora ottenute", anche attraverso la proposizione di azioni giudiziarie (cfr doc. 9, art. 3). Il relativo atto costitutivo e statuto, registrati il 27.7.2012, risultano sottoscritti da un congruo numero di soci fondatori.

Sono pertanto integrati i requisiti enunciati dall'Adunanza Plenaria n. 6/2020 in materia: a) l'associazione reca tra i compiti statuari la protezione dell'interesse leso dall'atto impugnato, rientrando nelle istanze di tutela e protezione indicate nell'art. 3 dello Statuto; b) l'associazione dimostra di avere consistenza organizzativa e adeguata rappresentatività; c) l'associazione ha svolto la propria

attività per le finalità statutarie per un certo arco temporale.

Non può essere accolta l'eccezione avanzata dalla resistente AOU sul difetto di interesse dell'Associazione in discorso che fa leva sul difetto di legittimazione delle organizzazioni di volontariato, sostenuto da questo Tribunale, con la sentenza 793/2011, sull'assunto che la legge (legge n. 194/1978) individua quali destinatarie le singole donne in gravidanza.

Ad avviso del Collegio l'infondatezza dell'eccezione è suffragata dalla diversità dell'attuale associazione ricorrente rispetto alle organizzazioni che proposero il ricorso deciso con sentenza n. 793/2011: l'Associazione Se non Ora Quando? è costituita con il precipuo fine di rappresentare e promuovere i diritti delle donne e si pone a tutela (anche giudiziaria) delle conquiste di libertà femminile finora ottenute, sussistendo quindi, nel caso in esame, la lesione di un interesse collettivo, quale interesse che fa capo a un gruppo specifico ed organizzato, adeguatamente rappresentativo. L'interesse collettivo dell'associazione ricorrente (insito nel fine statutario di promuovere la libertà femminile, di vigilare sul mantenimento delle conquiste di libertà femminile finora ottenute e di interpretare le istanze del movimento femminista), sintesi degli interessi degli associati, attiene anche alla corretta attuazione della legge n. 194/1978 quanto meno sotto il profilo dell'adeguata e obiettiva informazione a salvaguardia dell'autodeterminazione della gestante.

12. E' stata altresì eccepita l'improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto d'interesse alla trattazione della causa, stante la mancata impugnazione della determina dirigenziale di presa d'atto della Convenzione impugnata (Determinazione dirigenziale del responsabile rapporti con gli stakeholders nazionali ed esteri, politiche aziendali di crowdfunding e fundraising, relazioni esterne, n. 686 del 29.02.2024).

L'eccezione è infondata.

Con la sopravvenuta determinazione dirigenziale l'Amministrazione ha fatto propri i contenuti della contestata convenzione.

Trattasi sostanzialmente di un atto di ratifica, avente la funzione di ascrivere all'organo competente la citata convenzione, con gli effetti, propri della ratifica, che retroagiscono saldando la ratifica stessa con il provvedimento ratificato, senza soluzione di continuità.

La ratifica de qua è stata adottata senza una nuova istruttoria e senza una nuova valutazione del merito della vicenda, tanto da essere formulata come presa d'atto, talché non sussiste un onere di impugnazione mediante motivi aggiunti.

Anche il previsto rimborso dell'Assicurazione RC Infortunio e Malattia a favore degli ETS in ragione delle attività che i loro volontari svolgono esclusivamente, abitualmente e in modo continuativo nei presidi Aziendali, con fissazione del relativo importo e l'imputazione contabile, si pone in chiave meramente attuativa della convenzione (in particolare, dell'art. 5).

Ciò comporta che l'accoglimento del ricorso determinerebbe anche la caducazione automatica della sopraggiunta determinazione dirigenziale, secondo il meccanismo dell'invalidità derivata caducante.

Ciò premesso, entrando nel merito delle censure dedotte, valgono le seguenti considerazioni.

13. Con la prima censura la ricorrente sostiene che, nella procedura di interruzione della gravidanza, è centrale la figura del medico; secondo l'esponente sarebbe illegittimo aggravare tale procedura con adempimenti non previsti dalla legge n. 194/1978, la quale non prevede una stanza presso la struttura pubblica per interloquire con le interessate.

Il motivo non può essere accolto.

La legge n. 194/1978 "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza", all'art. 2, comma 2, prevede che i consultori *"sulla base di appositi regolamenti o convenzioni possono avvalersi, per i fini previsti dalla legge, della collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato, che possono anche aiutare la*

maternità difficile dopo la nascita"; la disposizione in questione, che ammette la possibilità di un intervento delle formazioni sociali di base e delle associazioni di volontariato, anche se riferita ai consultori, secondo l'opinione del Collegio consente anche alle strutture ospedaliere, nell'ambito delle attività di servizio pubblico parimenti finalizzate all'attuazione della L. 194/1978, da queste svolte, di avvalersi di siffatti enti, previa verifica della ricorrenza dei requisiti stabiliti dal legislatore: l'attività deve essere svolta nel rispetto delle finalità stabilite dalla medesima legge e con mezzi idonei.

Per tali ragioni il motivo di ricorso, così come formulato, non può essere accolto, stante l'ammissibilità, generalmente consentita dalla legge e alle condizioni ivi stabilite, di affiancare alla figura del medico e dei professionisti sanitari formazioni sociali ed associazioni di volontariato, ferma restando la valutazione in termini di effettiva idoneità delle stesse (di cui al successivo motivo di ricorso).

14. Con il secondo rilievo la ricorrente lamenta che l'amministrazione non ha spiegato perché la convenzione con associazioni private sarebbe più favorevole rispetto al ricorso al mercato; aggiunge che le controinteressate non hanno dato conto di alcuna dotazione strutturale e procedono a loro arbitrio nella scelta del personale (privo di garanzie di adeguata preparazione), il che non sarebbe coerente con lo scopo pubblico perseguito dalla contestata convenzione; inoltre, la circostanza della loro adesione al Movimento per la vita si porrebbe in contrasto con la finalità della legge n. 194/1978, giacché lo Statuto di detto movimento contempla l'opposizione alla legge medesima; in un paragrafo dello Statuto della Federazione è precisato che la stessa "si oppone anche alla legge n. 194/1978".

Il motivo è fondato, nei sensi e limiti appresso indicati.

14.1. Per la parte di censura diretta a contestare la mancata motivazione in ordine alla maggior convenienza della Convenzione in oggetto rispetto al ricorso al mercato, si riconosce il (già eccepito) difetto di interesse delle ricorrenti, stante la mancata dimostrazione, da parte delle stesse, di alcuna volontà partecipativa alla selezione o procedura comparativa che l'AOU avrebbe omesso di indire.

Diversamente opinando dovrebbe ammettersi, in relazione alla doglianza in discorso, l'accertamento di una violazione dal quale le ricorrenti non potrebbero trarre alcuna diretta utilità.

14.2. Ciò posto, il Collegio ritiene invece sussistere la violazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017, laddove prevede al comma terzo che le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale – con cui stipulare la convenzione - siano *“in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrino adeguata attitudine”*, da valutarsi in concreto, *“con 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”*.

L'idoneità strutturale, di scopo e di risorse delle organizzazioni o associazioni convenzionate deve quindi essere presa in considerazione in concreto, tenendo conto della specificità dell'attività che forma oggetto della convenzione (in perfetta aderenza con il requisito dell'idoneità delle formazioni sociali, già previsto dalla legge n. 194/1978, all'art. 2, comma 2) e dello scopo pubblico della stessa.

Ebbene, tali aspetti, di portata sostanziale, non risultano verificati dall'AOU convenzionante che, anzi, ha autorizzato lo svolgimento di un'attività di ascolto e supporto della donna in gravidanza, all'interno degli spazi del presidio sanitario, da parte dell'Associazione Centro di Aiuto alla vita e Movimento per la vita di Rivoli, con l'affiliazione di FederviP.A. (quest'ultima incaricata di supervisionare e coordinare l'attività dei volontari, cfr art. 1 della Convenzione), al dichiarato fine di attuare pienamente quanto previsto dalla D.G.R. n. 21-807 del 15.10.2010 e dalla legge n. 194/1978, senza però dare contezza della valutazione dell'adeguatezza strutturale, di scopo, di risorse e di capacità professionale.

Anche prescindendo dagli scopi statutari (le associazioni affidatarie fanno parte

della Federazione dei movimenti per la vita, che dichiaratamente -doc. 5, art. 3- si oppone alla stessa legge n. 194/1978) o accedendo alla tesi secondo cui l'art. 2 della legge n. 194/1978 non richiede alcun requisito soggettivo in termini di statici fini statuari (TAR Piemonte, II, 15.7.2011, n. 793), resta fermo che ogni associazione, per essere ammessa a prestare la propria collaborazione, deve soggiacere a una verifica di idoneità tesa ad accertare il possesso dei requisiti di idoneità richiamati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 194/1978, ma di tale verifica non vi è traccia nella contestata convenzione e negli atti connessi.

Infatti, a prescindere dallo specifico fine statuario perseguito, devono essere preminenti le finalità della legge n. 194/1978 (si vedano, in particolare, gli artt. 1 e 2), in forza delle quali l'associazione convenzionata è comunque tenuta, nello svolgimento dei delicati compiti di supporto alla donna intenzionata a interrompere la gravidanza, ad attenersi alle condizioni stabilite dalla legge e a farsi interprete di un percorso informativo e assistenziale, il che presuppone il possesso di requisiti di idoneità e professionalità la cui considerazione risulta essere stata pretermessa nell'istruttoria propedeutica alla contestata convenzione. Quest'ultima si limita infatti a precisare che la scelta ricadrà su volontari con maggiore esperienza nell'accompagnamento in gravidanze difficili e appositamente formati e ad ascrivere al Presidente dell'Associazione la garanzia della qualificazione dei volontari, senza ulteriore specificazione e senza prevedere alcun controllo sul punto da parte dell'amministrazione pubblica.

14.3. Fondato risulta quindi, in particolare, il profilo di censura riferito alla violazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017 per quanto attiene specificamente alle risorse umane impiegate nello svolgimento dell'attività prevista dalla Convenzione, che non soddisferebbero i requisiti di idoneità previsti in termini di capacità tecnica e professionale, da intendere come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione.

Come si evince dal comma 4 e dall'ultimo comma dell'art. 1 della convenzione, i volontari sono scelti a discrezione del Presidente dell'Associazione - a cui compete

anche garantirne la qualificazione - fra gli associati (della Convenzionata) o tra gli associati ad altre associazioni facenti parte della rete regionale FederviP.A., senza alcuna valutazione di idoneità, neppure in termini astratti, da parte della convenzionante.

L'art. 1, comma 4, della convenzione prevede volontari scelti tra quelli con maggiore esperienza nell'accompagnamento in gravidanze difficili e appositamente formati per tale ruolo, eventualmente con il supporto e il coordinamento del personale sanitario a ciò disponibile; tuttavia non è dato comprendere che tipo di preparazione o qualificazione abbiano i suddetti volontari né di chi si tratti nello specifico, né in che modo sia dato riscontro all'amministrazione pubblica dell'idoneità/capacità professionale dei volontari, in quanto al riguardo la convenzione si limita a stabilire che la qualificazione dei volontari è garantita dal Presidente dell'Associazione, il quale decide, in base alla propria discrezionalità, l'assegnazione delle attività da svolgere.

L'unica clausola di salvaguardia è costituita dal riferimento, espresso nell'art. 1 della convenzione, al criterio della maggiore esperienza nell'accompagnamento in gravidanze difficili e dell'apposita formazione, senza che sia specificato il tipo di formazione e il tipo di esperienza valorizzato dall'associazione in termini di risultati e di costanza nel tempo ai fini della scelta dei volontari.

In definitiva, l'ammissione al convezionamento deve essere subordinata alla verifica del possesso dei necessari requisiti di professionalità del personale nominativamente indicato, che l'associazione si impegna a mettere a disposizione per la durata della convenzione, stante l'art. 2, comma 2, della legge n. 194/1978, laddove riferito alla necessaria idoneità (TAR Piemonte, II, 15.7.2011, n. 793), e il conforme art. 56 del d.lgs. n. 117/2017.

Per di più, fra i compiti delle risorse umane impiegate, la Convenzione (all'art. 3 rubricato "comportamento") ha cura di specificare che "l'attività deve essere svolta, compatibilmente con le proprie finalità statutarie, con l'obiettivo di soddisfare le

esigenze degli assistiti, nonché nel rispetto delle indicazioni derivanti dai trattamenti clinico assistenziali in corso [...]”, al tempo stesso l’art. 1, comma 2, della convenzione stessa pone come scopo l’attuazione piena di quanto previsto dalla legge n. 194/1978.

Orbene, è vero che la legge n. 194/1978 non afferma il diritto incondizionato all’interruzione della gravidanza e ne riconosce la liceità nei casi e alle condizioni di legge “e comunque all’esito di un percorso informativo e assistenziale preordinato a far acquisire alla donna una reale consapevolezza del suo status e dei suoi diritti, che potrebbe condurla anche a scegliere il parto anziché l’aborto”, ma è altrettanto vero che ciò può tradursi anche nel fornire alla donna in gravidanza le informazioni riguardanti l’esercizio del diritto all’interruzione della gravidanza (TAR Piemonte, II, 15.7.2011, n. 793), talché una pregiudiziale preclusione statutaria (del tipo di quella prevista all’art. 3, ultimo comma, dello Statuto identificato come documento n. 5 allegato al ricorso) non è del tutto in linea né con la legge n. 194/1978 nè con la finalità di attuazione piena della legge stessa dichiarata nell’art. 1, comma 2, della convenzione.

14.4. *Ad abundantiam*, si rileva come questo Tribunale, nella sopra citata pronuncia del 2011 (paragrafi 11.3, 11.4 e 11.5), nel riconoscere l’illegittimità della previsione contenuta della deliberazione della Giunta regionale per il Piemonte n. 21-807 del 15.10.2010, nella parte in cui prevedeva tra i requisiti soggettivi minimi che devono essere posseduti dagli enti no profit per essere iscritti negli elenchi delle ASL regionali “la presenza nello statuto della finalità di tutela della vita fin dal concepimento”, aveva già espresso dubbi sulla finalità del requisito (di tutela della vita fin dal concepimento), attesa l’inidoneità dello stesso “a dare contezza dell’effettiva sussistenza di adeguati requisiti tecnico/professionali in capo alle associazioni ed organizzazioni che ambiscono a collaborare, per i fini previsti dalla legge n. 194 del 1978, con le strutture pubbliche deputate a fornire consulenza ed assistenza alle donne in gravidanza. I requisiti di professionalità dovrebbero, infatti, essere i soli a governare le scelte delle ASL nell’individuazione delle strutture del

volontariato/privato sociale da inserire negli elenchi in questione”.

15. Con il terzo motivo la parte istante deduce che il Centro di aiuto alla vita di Rivoli è iscritto negli elenchi tenuti dall'ASL TO3, che non è l'ASL territorialmente competente; aggiunge che è stato ignorato il collegamento territoriale previsto ex D.G.R. del 15.10.2010 e dalla determina dirigenziale del 1.12.2020 e che l'attività sarà svolta da FederviP.A, estranea agli elenchi delle ASL del Piemonte. La ricorrente evidenzia che le controinteressate hanno la finalità statutaria di opporsi alla legge n. 194/1978 (art. 3 della convenzione) e che i colloqui sono demandati interamente ad associazioni private, senza la presenza di personale sanitario, con conseguente violazione dell'art. 5 della legge n. 194/1978.

Il motivo è in parte fondato e in parte infondato, nei termini di seguito specificati.

15.1. La parte del motivo che denuncia l'incompatibilità fra l'attività demandata all'Associazione e le finalità statutarie delle convenzionate è assorbita nell'ambito del motivo precedente.

15.2. La doglianza in merito al fatto che l'Associazione convenzionata Centro di Aiuto alla vita di Rivoli sia iscritta nell'elenco ASL TO3 non osta alla stipulazione di una convenzione – come quella impugnata – conclusa ai sensi dell'art. 56 del d.lgs. 117/2017, che richiede esclusivamente l'iscrizione, da almeno sei mesi, nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Inoltre, dall'esame della DGR del 15.10.2010 si evince come la suddivisione in elenchi territoriali persegua una finalità anzitutto semplificatoria, “Gli elenchi offriranno inoltre la possibilità di individuare il servizio più vicino al proprio territorio con cui attivare collaborazioni e sinergie”, senza rendere illegittime convenzioni concluse con enti diversi, purché in possesso dei requisiti soggettivi comunque fissati dalla D.G.R., iscritti “in uno degli appositi registri regionali o provinciali (es. registro associazioni di solidarietà familiare, registro delle associazioni di volontariato ecc.)”, “operanti sul territorio piemontese”, con “esclusione di qualsiasi attività lucrativa”, ora meglio individuabili nel Registro Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

15.3. Fondata è invece la doglianza afferente all'illegittimità del convenzionamento sostanzialmente concluso con FederviP.A., non iscritta nel RUNTS, come riconosciuto dalla stessa Convenzione impugnata, che designa FederviPA quale soggetto affiliato alla convenzione, con ruolo di supervisore e coordinatore dell'attività dei volontari (anche al fine di coinvolgere nell'attività oggetto del presente accordo altre realtà associative federate), ad elusione dei requisiti soggettivi di iscrizione al RUNTS previsti dall'art. 56 del Codice del Terzo Settore. Infatti il previsto ruolo di supervisione e coordinamento si traduce in una partecipazione all'attuazione della convenzione, talché FederviPA risulta parte sostanziale della convenzione medesima.

16. In conclusione, il ricorso deve essere accolto per le ragioni sopra esposte, con conseguente annullamento della Convenzione impugnata e, per l'illegittimità derivata caducante, del provvedimento di ratifica del 29.02.2024 nella parte in cui è a essa riferito.

17. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del presente giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, dispone quanto segue:

- estromette dal giudizio la Sig.ra. Cantini Cortellezzi e la CGIL, assieme alle sue articolazioni, per difetto di legittimazione attiva;
- accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e, di conseguenza, la relativa ratifica.

Spese compensate fra le parti.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio dei giorni 20 marzo 2025 e 17 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Martina Arduino, Referendario, Estensore

Alessandro Fardello, Referendario

L'ESTENSORE
Martina Arduino

IL PRESIDENTE
Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO