

N. 06014/2013REG.PROV.COLL.
N. 01837/2013 REG.RIC.



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 1837 del 2013, proposto da:

FREEAIR – HELICOPTERS S.p.A.,

in persona del legale rappresentante p.t.,

rappresentata e difesa dall'avv.to Giovanni Bormioli ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso, in Roma, viale Liegi, 35/b,

contro

- la Regione Liguria,

in persona del Presidente p.t.,

costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti Barbara Baroli ed Orlando Sivieri ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, via Cosseria, 5;

- il Ministero dell'Interno,

in persona del Ministro p.t.,

costituitosi in giudizio, ex lege rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

E sul ricorso in opposizione di terzo, ex art. 109, comma 2, c.p.a., proposto da

Andrea Vassallo, Gian Paolo Galli, Giorgio Pieri, Maurizio Santarossa, Andrea Baldo, Perri Bruno, Italo Antifora, Roberto Trucco, Sergio Collodoro, Alessandro Peyla, Antonio Chessa, Dario Cuppone, Eugenio Mereto, Antonio Abbondanti, Andrea Rossi, Andrea Migneco, Rocco Pressamariti, Ugo Papini, Alessandro Frione, Stefano Salvato, Paolo Esposito, Giancarlo Rossi, Co.Na.Po. Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco, rappresentati e difesi dagli avv. Matteo Sanapo, Giulio Micioni e Roberto De Giuseppe, con domicilio eletto presso Giulio Micioni, in Roma, via Postumia, 3;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA - SEZIONE II n. 01514/2012, resa tra le parti, concernente approvazione schema di convenzione tra regione Liguria e Ministero dell'interno per effettuazione di un servizio di elisoccorso integrato tecnico-sanitario 2009-2011.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati;

Visto l'atto di opposizione di terzo di Andrea Vassallo, di Gian Paolo Galli, di Giorgio Pieri, di Maurizio Santarossa, di Andrea Baldo, di Perri Bruno, di Italo Antifora, di Roberto Trucco, di Sergio Collodoro, di Alessandro Peyla, di Antonio Chessa, di Dario Cuppone, di Eugenio Mereto, di Antonio Abbondanti, di Andrea Rossi, di Andrea Migneco, di Rocco Pressamariti, di Ugo Papini, di Alessandro Frione, di Stefano Salvato, di Paolo Esposito, di Giancarlo Rossi e di Co.Na.Po. Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 14 novembre 2013, la relazione del Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, gli avv.ti Giovanni Bormioli e Roberto Colagrande per l'appellante, gli avv.ti Orlando Sivieri e Barbara Baroli per la Regione, l'avv. Tito Varrone dello Stato per il Ministero e l'avv. Giulio Micioni per gli opposenti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - Con atto notificato in data 26 febbraio 2013 e depositato il successivo 13 marzo Freeair Helicopters s.p.a., esercente un'impresa di trasporto e manutenzione aerea tramite elicotteri specializzata nell'attività di elisoccorso che svolge in via esclusiva in favore di varie pubbliche amministrazioni, ha appellato in parte qua la sentenza indicata in epigrafe, resa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria sul ricorso da essa proposto avverso la deliberazione della Giunta Regionale della Liguria n. 318/2009, concernente approvazione dello schema di convenzione per l'effettuazione del servizio di elisoccorso integrato tecnico-sanitario 2009-2011 tra la stessa Regione ed il Ministero dell'Interno, dipartimento dei Vigili del Fuoco, nonché gli atti presupposti, preparatorii, conseguenti e connessi.

L'appellante ha premesso che con detta sentenza il gravame originario è stato accolto in relazione al secondo motivo, con cui si denunciava il difetto in capo al Corpo dei Vigili del fuoco dei requisiti dei mezzi e personale e delle condizioni operative prescritti dal regolamento CE n. 3922/1991, dall'accordo Stato Regioni 3/2/2005 e dalle norme ENAC da esso richiamate, mentre è stato respinto il primo motivo di ricorso, più soddisfacente per la ricorrente, attinente alla lesione di norme a tutela del mercato concorrenziale dei servizi (art. 18 della direttiva CEE 2004/18 ed

art. 19.2 del D. Lgs. n. 163/2006).

Essa deduce in particolare l'erroneità della sentenza impugnata laddove non ha rilevato che le prestazioni alle quali il Corpo dei Vigili del Fuoco si è obbligato verso la Regione non sono comprese nelle sue funzioni istituzionali (con conseguente inapplicabilità alla fattispecie del principio di diritto comunitario, per cui sono sottratti alla direttiva 2004/18 i contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico di comune competenza) e laddove ha affermato inoltre che il Corpo dei Vigili del Fuoco non è operatore economico perché non offre sul mercato i suoi servizi, che sono svolti a favore della collettività indistintamente e gratuitamente.

1.2.- Solo in via subordinata, si chiede la rimessione alla Corte Giustizia UE della relativa, seguente, questione interpretativa pregiudiziale: “se la direttiva 2004/18 osti ad una disciplina nazionale che consente la stipulazione di accordi in forma scritta tra due amministrazioni aggiudicatrici – Regione e Corpo dei vigili del Fuoco – per il soccorso tecnico urgente con personale medico nonché per il trasferimento sanitario urgente di persone già assistite da strutture sanitarie fisse, per il trasporto urgente di organi per trapianto per l'addestramento del personale sanitario ai fini della sua prestazione sul mezzo aereo, per altri servizi richiesti dal Servizio regionale di emergenza sanitaria (art. 7 della convenzione Regione/Corpo dei Vigili del Fuoco), estranei alle funzioni istituzionali del Corpo dei Vigili de4l Fuoco, verso un corrispettivo non superiore ai costi sostenuti per l'esecuzione delle prestazioni”.

2. - Il Ministero dell'interno e la Regione Liguria si sono costituiti in giudizio, resistendo all'appello avversario.

Con memoria in data 9 maggio 2013 l'appellante, richiamate le deduzioni svolte nell'atto introduttivo, ha svolto ulteriori brevi osservazioni.

A sua volta il Ministero dell'Interno, con memoria in data 13 maggio 2013,

deduce l'infondatezza e, prima ancora, l'inammissibilità dell'avverso gravame.

Con memoria in data 22 maggio 2013 la Regione Liguria ha svolto osservazioni in replica alla detta memoria dell'appellante.

Quest'ultima ha, con memoria in data 23 maggio 2013, contestato le deduzioni avversarie, con particolare riguardo a quelle del Ministero dell'interno.

Con atto ritualmente notificato e depositato in data 11 giugno 2013, alcuni soggetti (nella loro qualità di Vigili del Fuoco e di medici addetti al servizio di elisoccorso in Liguria) nonché il CO.NA.PO. – Sindacato Autonomo dei Vv.Ff., hanno poi proposto opposizione di terzo ex art. 109, comma 2, c.p.a., avverso la stessa sentenza di primo grado, al fine di ottenerne l'annullamento nella parte, passata in giudicato, in cui è stato accolto il secondo motivo di ricorso formulato dall'originaria ricorrente, concernente la mancata osservanza delle essenziali caratteristiche del servizio di elisoccorso imposte dalle norme ENAC, dal regolamento CEE n. 3922/91 e dall'accordo Stato-Regioni 3/02/2005 n. 2200.

Rinviata, a seguito di tale deposito in limine litis, l'udienza già fissata per il 14 giugno 2013, la causa è stata poi inserita nel ruolo dell'udienza pubblica del 14 novembre 2013, in vista della quale hanno depositato memorie (anche di replica) sia la Regione Liguria che l'appellante (quest'ultima in particolare per eccepire l'inammissibilità e l'infondatezza dell'atto di opposizione di terzo e per riassumere brevemente le tesi d'appello), nonché (di sola replica "alle erronee argomentazioni di controparte") gli opposenti.

All'udienza pubblica del 14 novembre 2013 l'appello è stato infine introitato in decisione, previa trattazione orale.

3. – Principiando l'esame dei proposti mezzi di impugnazione dall'atto di appello, va, preliminarmente, respinta l'eccezione di inammissibilità

dell'appello sollevata dal Ministero dell'Interno, secondo cui l'appellante, avendo visto accolto il proprio ricorso al T.A.R. ed avendo ottenuto l'annullamento degli atti impugnati, sarebbe priva di qualsivoglia interesse idoneo a sorreggere la sua impugnazione.

Invero, secondo un condivisibile indirizzo giurisprudenziale (Cons. St., sez. IV, 25 agosto 2006, n. 4990 e 21 maggio 2007, n. 2570), è effettivamente inammissibile per difetto di interesse solo l'appello proposto dalla parte, la cui domanda sia stata nel primo grado di giudizio pienamente accolta.

Infatti, l'interesse ad impugnare una sentenza (che, com'è noto, costituisce una species della categoria dell'interesse ad agire predicato dall'art. 100 c.p.c.) deve in ogni caso ricollegarsi ad una situazione di soccombenza, anche parziale, da intendersi in senso sostanziale e non formale (Cass., 4 maggio 2004, n. 8465 e 11 febbraio 2005, n. 2841) e quindi come situazione, nella quale la sentenza di primo grado abbia in ogni caso tolto o negato alla parte comunque vittoriosa un bene della vita o una qualche utilità, determinando concretamente un vantaggio per la controparte.

Nel caso di specie una simile situazione di soccombenza sostanziale effettivamente sussiste, in quanto la sentenza impugnata ha annullato il provvedimento di approvazione di uno schema di convenzione tra Regione Liguria e Ministero dell'Interno per l'effettuazione di un servizio di elisoccorso per essere stato affidato il servizio al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco senza aver previsto l'obbligo di quest'ultimo di adeguarsi alle regole previste dalla normativa nazionale e regionale per garantirne la massima sicurezza e, in particolare, quello di utilizzare velivoli aventi ben precise caratteristiche e personale in possesso delle specifiche abilitazioni; il che, sul piano dell'effetto conformativo della sentenza stessa, non è certo in grado di assicurare integralmente all'appellante (anche eventualmente in via risarcitoria) il bene della vita a cui aspirava e cioè il ricorso al mercato per l'aggiudicazione del servizio in questione.

4. – Venendo al merito dell'appello, precisato che la legittimità della deliberazione oggetto del giudizio va scrutinata avendo riguardo alla normativa vigente all'atto della sua adozione (restando quindi estranee al presente giudizio le disposizioni, di cui al sopravvenuto comma 6-bis dell'art. 26 del D. Lgs. 8 marzo 2006, n. 169), esso non può essere condiviso, dovendosi convenire con il primo giudice sulla inconfigurabilità dell'affidamento di cui si controverte quale appalto pubblico soggetto alla disciplina in materia di procedure concorrenziali, di cui alla invocata direttiva 18/2004/CEE ed al conforme d.lgs. n. 163 del 2006.

Se, invero, secondo la giurisprudenza comunitaria (Corte giustizia UE, grande sezione, 19 dicembre 2012, n. 159), un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (come nel caso di specie accertato in primo grado con statuizione non contestata e dunque passata in giudicato), comunque un contratto a titolo oneroso (qualificazione da operarsi con la latitudine di cui sopra) costituisce un appalto pubblico in conformità all'art. 1 par. 2 della direttiva 2004/18 ed è dunque suscettibile di rientrare nel suo ambito di applicazione solo se stipulato per iscritto tra un operatore economico ed una amministrazione aggiudicatrice.

Orbene, alla luce della normativa comunitaria, come chiarito dalla decisione della Sezione V di questo Consiglio n. 4539/2010 (cui si fa' rinvio anche a' sensi dell'art. 74 cod. proc. amm.), il Corpo dei Vigili del fuoco non rientra nel concetto di operatore economico rilevante ai fini della applicazione della direttiva n. 2004/18/CE, in quanto esso non è soggetto che offra servizi sul mercato, o, quantomeno, che offra sul mercato i servizi oggetto della convenzione di cui alla presente controversia.

In tal senso, riguardo a soggetti quali le università pubbliche, la Corte di Giustizia ha affermato che a siffatti enti è in linea di principio consentito

partecipare ad un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi (cfr. Corte giust. CE, sez. IV, 23 dicembre 2009 nel procedimento C. 305/08).

Tuttavia, ha chiarito la stessa Corte, gli Stati membri possono disciplinare le attività di tali soggetti e, in particolare, autorizzarli o non autorizzarli ad operare sul mercato, tenuto conto dei loro fini istituzionali (Corte giustizia UE, grande sezione, 19 dicembre 2012, cit.); sì che la qualificazione di tali soggetti come operatori economici è inderogabilmente connessa alla presenza di tale “autorizzazione”.

Se, dunque, è, ai fini che qui ne occupano, indifferente che l'ente in questione (il corpo nazionale dei vigili del fuoco) non persegua un preminente scopo di lucro, che non abbia una struttura imprenditoriale, od anche che non assicuri una presenza continua sul mercato (v., in tal senso, sentenza CoNISMa, cit., punti 30. e 45.), è invece rilevante stabilire se il soggetto stesso sia autorizzato ad offrire sul mercato taluni servizi e cioè quelli di cui alla convenzione oggetto del giudizio, consistenti nella messa a disposizione della Regione Liguria dei propri elicotteri e del proprio personale per i casi di soccorso da prestare in situazioni di estrema urgenza nel territorio della Regione stessa.

Trattasi di attività riconducibili a quegli interventi di soccorso pubblico, caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, che detto Corpo, a differenza dei servizi a pagamento per soccorso non urgente previsti dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 25 del D. Lgs. n. 139/2006 (recante “Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma ...”), è tenuto ad assicurare alla collettività (al fine, tra l'altro, di salvaguardare l'incolumità delle persone), senza “oneri finanziari per il soggetto o l'ente che ne beneficia” (primo periodo del comma 1, cit.).

Il servizio in questione, pertanto, consistente nell'integrare il servizio di

soccorso sanitario reso da personale del servizio sanitario nazionale con quello tecnico "urgente" mediante elicottero (con la presenza di personale del Corpo che non può che essere formato anche sulla base di conoscenze relative al soccorso sanitario, alla luce della veduta finalità del Corpo stesso di assicurare l'incolumità delle persone), non può considerarsi servizio che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia autorizzato dalla normativa nazionale ad offrire sul mercato, sì che, in relazione al suo espletamento, non può ravvisarsi, in capo a detto Corpo, la qualità di operatore economico, che sola, come s'è detto, può valere a configurare un appalto di servizi assoggettato alla disciplina della direttiva 2004/18/CE.

Escluso che si verta in tema di contratto pubblico d'appalto a titolo oneroso ai sensi della citata direttiva, non rileva quindi che il Corpo, quanto a tale servizio commesso (rientrante nelle competenze del medesimo Corpo ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 8 marzo 2009, n. 139, in quanto insieme di interventi tecnici caratterizzati dall'immediatezza delle prestazioni e finalizzati alla salvaguardia dell'incolumità delle persone), non sia titolare di un "diritto esclusivo" ai sensi dell'art. 19, co. 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 e dell'art. 18 della direttiva 2004/18/CE.

Peraltro, in fattispecie non dissimile, la Corte di giustizia CE ha ritenuto non contrastante con gli obblighi nascenti dal Trattato la fornitura in favore di un'amministrazione pubblica da parte del DCC, responsabile del servizio dei vigili del fuoco a Dublino, del trasporto d'urgenza in ambulanza nell'esercizio delle rispettive competenze, come nella specie derivanti dalla legge, con utilizzo dei proprii fondi benché l'amministrazione corrispondesse un contributo destinato a coprire parte dei costi del servizio; in particolare, ha osservato che "la semplice esistenza, fra due enti pubblici, di un meccanismo di finanziamento riguardante servizi di tal genere non implica che le prestazioni di servizi in questione rappresentino un'aggiudicazione di appalti pubblici che debba esse esaminata alla luce

delle norme fondamentali del Trattato" (cfr. sent. 18 dicembre 2007, causa C-532/03, richiamata dalla Regione appellata).

Sotto altro profilo valga ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte comunitaria, tra gli appalti conclusi da enti pubblici, che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, sono da annoverare i contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2009, Commissione/Germania, C-480/06, Racc. pag. I-4747, punto 37).

In tale ipotesi, le norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici non sono applicabili, a condizione che - inoltre - tali contratti siano stipulati esclusivamente tra enti pubblici, senza la partecipazione di una parte privata, che nessun prestatore privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti e che la cooperazione da essi istituita sia retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico (v. sentenza Commissione/Germania, cit., punti 44 e 47).

Orbene, il contratto qui controverso soddisfa tutti i criteri menzionati, sia alla luce della veduta assenza della qualità di operatore economico in capo al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in relazione alla prestazione di servizi di cui si tratta (sì che non può ravvisarsi alcuna posizione privilegiata assicurata ad un operatore economico), sia in ordine al soddisfacimento del pubblico interesse affidato alla cura di tale Corpo, certamente competente per la prestazione di un servizio di soccorso alla persona in situazioni di emergenza (artt. 1 e 24 del D. Lgs. n. 139/2006).

Del resto, a livello di normativa nazionale, dispone l'art. 15, primo comma, della legge n. 241 del 1990 (espressamente richiamato nelle premesse della convenzione di cui si tratta) che "le amministrazioni pubbliche possono

sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

In forza di detta previsione normativa, l'accordo tra le amministrazioni interessate può considerarsi lo strumento più adatto a garantire una forma di coordinamento per il soddisfacimento del pubblico interesse ed idonea a comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice: nella fattispecie, la Regione Liguria, nella propria competenza di gestire il servizio sanitario regionale; i Vigili del Fuoco, nella propria competenza istituzionale di assicurare gli interventi tecnici volti a salvaguardare l'incolumità delle persone in situazioni d'urgenza.

Sulla base di tale considerazione risulta evidente la valenza generale rivestita dagli accordi organizzativi di cui al citato art.15, in forza del quale gli enti pubblici possono "sempre" utilizzare lo strumento convenzionale per concludere tra loro accordi organizzativi volti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e in particolare, per quanto qui ne occupa, al fine di programmare e di realizzare un servizio pubblico di soccorso alla persona in situazioni di emergenza; cooperazione, questa, che, nelle insindacabili (e comunque qui non contestate) valutazioni poste in essere dalle Amministrazioni di cui si tratta, è giustificata dall'esigenza di migliorare l'efficienza nella gestione dei mezzi di soccorso, così come previsto al punto 1.7 dell'accordo della Conferenza Stato – Regioni n. 2200 del 2005.

Del resto, ha precisato la giurisprudenza comunitaria, una cooperazione del genere tra autorità pubbliche non può interferire con l'obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, vale a dire la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri, "poiché l'attuazione di tale cooperazione è retta unicamente da considerazioni e prescrizioni connesse al perseguimento di obiettivi

d'interesse pubblico e poiché viene salvaguardato il principio della parità di trattamento degli interessati di cui alla direttiva 92/50, cosicché nessun impresa privata viene posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti” (v., in tal senso, sentenza 9 giugno 2009 in C-480/06, Stadt Halle e RPL Lochau, punti 50 e 51).

La pronuncia, dunque, attribuisce rilievo al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico mediante accordi tra pubbliche amministrazioni e ne afferma la compatibilità con la normativa comunitaria in materia di appalti, in quanto la stessa tende preminentemente a salvaguardare il principio della parità di trattamento tra soggetti privati aventi scopo di lucro e comunque, alla luce della giurisprudenza successiva, tra soggetti, pubblici o privati c'essi siano, aventi la qualità di operatore economico.

In tale quadro, la comunione di interessi, che è alla base degli accordi di collaborazione tra amministrazioni previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, rende, in definitiva, inapplicabili, per la conclusione degli accordi stessi, le regole del diritto dell'Unione in materia di evidenza pubblica, di cui detta conclusione non può considerarsi in alcun modo elusiva.

Quanto, poi, alla richiesta di sottoposizione alla Corte di Giustizia U.E. della anzidetta questione pregiudiziale (“se la direttiva 2004/18 osti ad una disciplina nazionale che consente la stipulazione di accordi in forma scritta tra due amministrazioni aggiudicatrici – Regione e Corpo dei vigili del Fuoco – per il soccorso tecnico urgente con personale medico nonché per il trasferimento sanitario urgente di persone già assistite da strutture sanitarie fisse, per il trasporto urgente di organi per trapianto per l'addestramento del personale sanitario ai fini della sua prestazione sul mezzo aereo, per altri servizi richiesti dal Servizio regionale di emergenza sanitaria ... estranei alle funzioni istituzionali del Corpo dei Vigili del Fuoco, verso un corrispettivo non superiore ai costi sostenuti per l'esecuzione delle prestazioni”),

ricordato che dell'obbligo per i giudici di ultima istanza di rinviare a tale organo la decisione pregiudiziale sulla validità e interpretazione dei regolamenti e direttive comunitari la giurisprudenza comunitaria e nazionale ha da tempo precisato i limiti (potendo l'obbligo stesso venir meno ove il giudice di ultima istanza abbia constatato che la questione non è pertinente, ovvero che la disposizione comunitaria ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte di Giustizia, ovvero che la corretta applicazione del diritto comunitario si imponga con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi), diventa evidente che la veduta questione, che l'appellante vorrebbe rimessa obbligatoriamente all'esame pregiudiziale della Corte di giustizia, non è in grado di assumere rilevanza nella fattispecie all'esame, posto che dagli accertamenti sopra svolti (e, si badi, spetta al giudice nazionale verificare che il contratto di cui si tratta abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti pubblici cooperanti e ch'esso sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi di interesse comune: Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2012, cit.) è emersa l'erroneità della tesi della ricorrente circa l'estraneità dei servizi di cui trattasi alle funzioni istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; il che fa venir meno il presupposto fondamentale della prospettata questione, che è pertanto inammissibile.

Così, peraltro, ricondotta la questione all'effettivo quadro giuridico-fattuale che viene in considerazione, s'è già visto come, con sentenza 18 dicembre 2007 in C-532/03, di cui ha fatto applicazione la Sezione V di questo Consiglio con la propria decisione 13 luglio 2010, n. 4539, la Corte di Giustizia, pronunciandosi su una fattispecie del tutto analoga a quella qui in trattazione, abbia ritenuto non contrastante con gli obblighi nascenti dal Trattato un accordo tra un'amministrazione pubblica ed il servizio dei vigili del fuoco a Dublino per il trasporto d'urgenza in ambulanza nell'esercizio

delle rispettive competenze, come nella specie derivanti dalla legge, con contestuale corresponsione di un contributo destinato a coprire parte dei costi del servizio.

4. – Per tutti i motivi sopra illustrati l'appello è infondato e dev'essere respinto.

5. – Si può passare, ora, all'esame dell'atto di opposizione di terzo proposto avverso la medesima sentenza di primo grado da alcuni soggetti che svolgono il servizio di elisoccorso in Liguria (taluni, dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, in qualità di piloti elicotteristi, aerosoccorritori e sommozzatori; altri in qualità di medici ed infermieri di bordo del Servizio sanitario regionale) nonché dal Sindacato CO.NA.PO. dei Vigili del Fuoco, al fine di ottenerne l'annullamento nella parte, passata in giudicato, in cui è stato accolto il secondo motivo di ricorso formulato dall'originaria ricorrente, concernente la mancata osservanza delle essenziali caratteristiche del servizio di elisoccorso imposte dalle norme ENAC, dal regolamento CEE n. 3922/91 e dall'accordo Stato-Regioni 3/02/2005 n. 2200.

L'atto è inammissibile per difetto di legittimazione degli opposenti.

Ed invero la legittimazione ad impugnare la sentenza con l'opposizione di terzo ordinaria (ex art. 108, comma 1, c.p.a.) presuppone in capo all'opponente la titolarità di un diritto, o di un interesse legittimo, pregiudicato dalla situazione giuridica risultante dalla sentenza pronunciata tra altre parti, con la precisazione che l'incompatibilità della sua posizione con la statuizione giurisdizionale deve essere riferita non solo a colui il quale aspirava al medesimo bene conseguito dal ricorrente vittorioso, ma, in senso più lato, anche a colui che intenda difendere un bene della vita inciso negativamente, nella sua integrità o nel suo valore, dalla sentenza opposta (C.d.S., V, 28 settembre 2011 n. 5391; da ultimo, Cons. St., V, 2 maggio 2013, n. 2390).

In tale ordine di idee, è indiscutibile che gli opposenti debbano essere titolari di una posizione giuridica differenziata, qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, rispetto all'esercizio del potere da parte della P.A. che venga di volta in volta in considerazione e che si traduce, dal lato attivo, nella pretesa al legittimo esercizio del potere stesso e, dal lato passivo (quello proprio del contro interessato), nel riconoscimento del suo interesse alla conservazione dell'atto impugnato.

In altri termini, agli effetti qui rilevanti, non qualunque terzo rispetto alla situazione giuridica affermata (e nemmeno qualunque terzo, che, avendovi "interesse", può intervenire nel giudizio a norma dell'art. 28 c.p.a.) è, come tale, legittimato all'opposizione di terzo, ma soltanto quel soggetto, che, oltre ad essere terzo, vanta, in relazione al bene che ha formato oggetto della controversia, una posizione giuridica qualificata del tipo di quelle espressamente indicate dalla norma.

La legittimazione a proporre l'opposizione di terzo nei confronti di una sentenza del giudice amministrativo resa tra altri soggetti va dunque riconosciuta ai controinteressati pretermessi tout court; ai controinteressati pretermessi perché sopravvenuti (è il caso dei beneficiarii di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un provvedimento presupposto all'esito di un giudizio cui siano rimasti estranei); ai controinteressati non facilmente identificabili; più in generale, ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione (in tal senso: CdS, Sezione VI, 31 maggio 2008 , n. 2625 e, da ultimo, Cons. St., VI, 24 luglio 2009, n. 4675); e se pure è vero che l'art. 108 c.p.a., nella sua formulazione attuale, ha eliminato ogni riferimento all'autonomia ed alla incompatibilità della posizione stessa, ciò non toglie che tale rimedio, apprestato a tutela di un diritto del terzo, possa essere esperito soltanto da coloro i quali, rivestendo tale qualità, vedano,

dal rapporto giuridico accertato o costituito dalla sentenza opposta, pregiudicato un loro diritto od interesse legittimo, la cui sussistenza è da valutarsi, nella giurisdizione amministrativa generale di legittimità, in rapporto all'atto oggetto del giudizio ed agli interessi presi direttamente in considerazione dall'ordinamento nella disciplina dell'esercizio del potere, che a quell'atto abbia portato.

Deve trattarsi, cioè, di soggetti, che, rispetto al potere specificamente esercitato (nella fattispecie, l'approvazione di una convenzione tra Regione Liguria e Ministero dell'Interno _ Dipartimento Vigili del Fuoco per lo svolgimento del servizio di elisoccorso tecnico-sanitario per il periodo 2009 – 2011), in virtù di una posizione di collegamento qualificato individuabile sulla base del complesso delle norme di azione (per quanto in particolare riguarda chiaramente gli interessi legittimi), potrebbero valersi di azione autonoma e diretta per la tutela delle anzidette posizioni.

Orbene, nella vicenda in esame nessuno dei soggetti oppositori ha la qualità richiesta per proporre l'opposizione ordinaria:

- non i dipendenti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il cui impiego nei servizi de quibus (dal quale prospettano derivar loro “un evidente vantaggio sul piano professionale” ed una “utilità sul piano economico”) trova causa nel rapporto contrattuale in corso con l'Amministrazione del Ministero dell'Interno, sul quale l'annullamento dell'atto oggetto del giudizio non è assolutamente in grado di incidere, se non (in ipotesi) quanto a certe modalità di impiego ed alla relativa remunerazione (che peraltro devono ritenersi comuni a tutta una serie di servizi istituzionali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco), che tuttavia non valgono certo a configurare una qualche posizione giuridica differenziata nei termini di cui sopra, direttamente tutelata nell'ambito dell'esercizio del potere, della cui legittimità si controverte;
- non il personale sanitario ricorrente, il cui affermato “interesse ad

assolvere il servizio di elisoccorso in condizioni di massima sicurezza” viene preso in considerazione, e tutelato, dall’ordinamento non in sede di scelta delle modalità di espletamento del servizio de quo, ma dal complesso delle disposizioni poste a salvaguardia della salute nei luoghi di lavoro;

- non il Sindacato CO.NA.PO. dei Vigili del Fuoco, cui, nella misura in cui ha per scopo “di rappresentare gli interessi di tutto il personale appartenente ai Vigili del Fuoco d’Italia” (art. 3 Statuto), è da negare la legittimazione, sia perché l’azione da esso svolta non concerne né un interesse suo proprio ed esclusivo, né comunque un interesse omogeneo di tutti gli iscritti (Cons. St., VI, 18 aprile 2012, n. 2208); sia perché, anche a voler dar peso ad una mera auto qualificazione formale statutaria che unilateralmente concerne (per poi disporre in giudizio) interessi in realtà altrui, gli effettivi titolari dell’interesse dedotto (i vigili del fuoco oppositori) non sono comunque, come s’è visto, autonomamente legittimati a proporre il ricorso de quo.

In definitiva, posto che l’interesse che legittima l’atto di opposizione dev’essere diretto e personale e deve avere ad oggetto un diritto soggettivo od un interesse legittimo e posto che diversamente opinando (peraltro in contrasto con la lettera stessa della disposizione codicistica) tale rimedio finirebbe col configurarsi come ricorso popolare spettante a qualsiasi soggetto che abbia un interesse di mero fatto ad insorgere contro la pronuncia (che, in disparte la sua ammissibilità nel nostro ordinamento solo in via eccezionale in casi determinati, è del tutto incompatibile con la natura chiaramente straordinaria del mezzo di cui si tratta, che è in grado di derogare agli effetti naturali del giudicato proprio perché attribuito esclusivamente a quei soggetti che dovevano essere parti necessarie del giudizio e che per i più vari motivi non lo sono stati), queste condizioni non si riscontrano, come s’è visto, nel caso in esame, sì che l’atto di opposizione va, come s’è detto, dichiarato inammissibile.

6. – In conclusione, l'appello va respinto, mentre l'atto di opposizione di terzo va dichiarato inammissibile.

Sussistono comunque giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio di appello.

Quanto al ricorso in opposizione le spese, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono invece, come di regola, la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe:

- respinge l'appello;
- dichiara inammissibile l'atto di opposizione di terzo;
- per l'effetto, conferma, nei sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Spese del giudizio di appello compensate.

Spese del giudizio di opposizione a carico degli opposenti in favore della controparte privata, nella misura di Euro 5.000,00=, oltre I.V.A. e C.P.A.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 14 novembre 2013, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Terza – riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/12/2013

IL SEGRETARIO

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