

Pubblicato il 22/12/2025

N. 01174 /2025 REG.PROV.COLL.  
N. 01121/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1121 del 2025, proposto da Apm Ambulanze Private Milano Societa' Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B4FF64D20F, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Sica, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Asst - Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Piana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Soccorso Azzurro Società Coop. Sociale Onlus, non costituito in giudizio;

Gruppo Volontari del Garda Odv-Ets in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Di Lascio, Saul Monzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- del decreto n. 714 del 13.08.2025 di aggiudicazione del Lotto 1 - Trasporto sanitario programmato dei Presidi di Desenzano e Gavardo (CIG B4FF64D20F) della procedura ristretta multilotto per l'affidamento del servizio di trasporto sanitario semplice nei diversi Presidi Ospedalieri dell'ASST del Garda, e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali e relativi Allegati (doc. 1)
- della lettera d'invito alla procedura (doc. 2)
- del capitolato speciale d'appalto (doc. 3)
- del verbale di verifica delle giustificazioni delle offerte anomale dell'8.08.2025 (doc. 4)
- del verbale di verifica delle giustificazioni delle offerte anomale dell'8.08.2025 (doc. 4) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche non conosciuti, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti e per l'accertamento del diritto della ricorrente a vedersi aggiudicata la procedura di gara, in quanto seconda in graduatoria;

dell'inefficacia del contratto eventualmente stipulato tra ASST del Garda e Gruppo Volontari del Garda ODV/ETS

e per condanna alla reintegrazione in forma specifica da disporsi mediante condanna a carico della Stazione appaltante, unitamente all'affidamento in favore di A.P.M. Ambulanze Private Milano Società Cooperativa Sociale, a sottoscrivere il relativo contratto, attesa

la disponibilità della ricorrente al subentro, ai sensi e per gli effetti dell'art. 121, comma 2, del D. Lgs. n. 104/2010, espressamente dichiarata con il presente atto, nella denegata ipotesi in cui nelle more esso sia stato stipulato dalla controinteressata; in subordine, per la condanna dell'Amministrazione intimata al risarcimento per equivalente dei danni subiti, nella misura che verrà accertata in corso di causa e, comunque, in misura non inferiore all'utile di impresa, maggiorato dei pregiudizi patrimoniali per danno curricolare, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Asst - Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda e di Gruppo Volontari del Garda Odv-Ets;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2025 la dott.ssa Beatrice Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### FATTO e DIRITTO

1.- Con decreto n. 1025 del 13.12.2024 l'Azienda socio sanitaria territoriale del Garda (di seguito, per brevità, ASST del Garda) ha indetto una *“procedura ristretta multi lotto ai sensi dell’art. 72 del D. Lgs. n. 36/2023, per l’affidamento del servizio di trasporto sanitario semplice”* nei diversi presidi ospedalieri dell’ASST della durata di 48 mesi, da aggiudicarsi secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, con attribuzione di “70 punti alla qualità e 30 punti al prezzo”.

2.- La gara è articolata in tre lotti funzionali, aggiudicabili separatamente, ed in specie:

- Lotto 1: Trasporto sanitario programmato dei Presidi di Desenzano e Gavardo, con importo a base d’asta di € 1.200.000,00 Iva esclusa;

- Lotto 2: Trasporto sanitario in pronta disponibilità dei Presidi di Desenzano e Gavardo, con importo a base d'asta di € 653.920,00 Iva esclusa;
- Lotto 3: Trasporto sanitario del Presidio di Manerbio/Leno, con importo a base d'asta di € 560.000,00 Iva esclusa.

3.- La gara è suddivisa in due fasi: la prima volta a selezionare gli operatori economici da invitare e la seconda in cui, a seguito della ricezione delle lettere di invito, i concorrenti selezionati avrebbero dovuto presentare le rispettive offerte.

4.- Conclusa la prima fase di prequalifica, con decreto n. 312 del 11.4.2025 sono stati ammessi alla gara, tra gli altri, la odierna ricorrente APM Ambulanze Private Milano società cooperativa sociale (di seguito, *breviter*, APM) e la controinteressata Gruppo Volontari del Garda ODV/ETS per i lotti n. 1 e n. 2.

5.- Trasmesse le lettere di invito e presentate le offerte, con decreto n. 460 del 22.5.2025 si è proceduto alla nomina della commissione giudicatrice.

6.- All'esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, è stato assegnato ad APM il punteggio complessivo di 83,39 punti, dei quali 57,40 per l'offerta tecnica e 25,99 per quella economica ed a Gruppo Volontari del Garda il punteggio complessivo di 100 punti, dei quali 70 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica.

7.- Rilevata l'anomalia dell'offerta del Gruppo Volontari del Garda, con comunicazioni del 31.7.2025 e del 6.8.2025 sono stati richiesti chiarimenti e giustificazioni all'operatore economico, il quale, nelle date del 4 e del 8 agosto 2025, ha prodotto le proprie giustificazioni ed osservazioni in merito all'ipotizzata anomalia.

8.- All'esito del superiore giudizio di anomalia dell'offerta, con decreto n. 714 del 13.8.2025 la gara è stata aggiudicata in favore della controinteressata Gruppo Volontari del Garda, classificata prima in graduatoria, con il punteggio complessivo di 100 punti, mentre la società ricorrente si è collocata seconda in graduatoria, con un punteggio complessivo di 83,39 punti.

9.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2025, ritualmente depositato, iscritto con RG n. 1121/2025, APM Ambulanze Private Milano ha impugnato l'aggiudicazione e i presupposti atti indicati in epigrafe intervenuti in relazione al lotto 1, chiedendone l'annullamento previa concessione di misure cautelari, nonché instando per la declaratoria di inefficacia del contratto, qualora stipulato, con conseguente condanna all'aggiudicazione e al subentro, ovvero per la condanna della stazione appaltante al risarcimento del danno per equivalente monetario.

10.- Si sono costituiti in giudizio ASST del Garda e Gruppo Volontari del Garda ODV/ETS, insistendo per il rigetto del ricorso ed eccependo l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del bando, della lettera di invito, nella parte in cui tali atti prevedono l'ammissione degli enti di volontariato alla gara, e del decreto di ammissione n. 312/2025.

11.- Con ordinanza n. 389 dell'8.10.2025 la domanda cautelare è stata respinta per difetto di *periculum in mora*, con condanna della ricorrente alle spese della fase.

12.- In prossimità dell'udienza di trattazione del ricorso, le parti hanno depositato documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a..

13.- All'udienza pubblica del 3 dicembre 2025 la causa è passata in decisione.

14.- Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

Con il primo motivo rubricato "*violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 6, 41 e 65 d.lgs. 36/2023*" la ricorrente sostiene che le associazioni di volontariato, a differenza delle cooperative sociali, non potrebbero partecipare alle procedure ad evidenza pubblica in quanto (i) l'art. 65 del d.lgs. 36/2003 include tra gli operatori economici abilitati alla partecipazione le sole cooperative sociali e non anche le associazioni di volontariato, non organizzate in forma imprenditoriale; (ii) la presenza dei volontari all'interno delle organizzazioni in questione, in quanto rappresenta "l'ossatura portante" di esse, comporta una distorsione della concorrenza a svantaggio degli altri operatori economici come le cooperative sociali, che si avvalgono di volontari solo ad

integrazione della ordinaria forza lavoro; consentire la partecipazione alle gare a tali organismi determinerebbe in loro favore un vantaggio anticompetitivo, in violazione dell'art. 3 del d.lgs. 36/2023; (iii) le organizzazioni di volontariato potrebbero unicamente stipulare le convenzioni, di natura non sinallagmatica, e le altre forme di partenariato pubblico previste dal Titolo VII del decreto legislativo n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), come sarebbe confermato anche dall'art. 6 del d.lgs. 36/2023, laddove tale disposizione consente alle amministrazioni pubbliche di ricorrere a modelli organizzativi di amministrazione condivisa con gli enti del Terzo Settore.

La censura è stata ulteriormente specificata nel successivo motivo di ricorso con cui la ricorrente lamenta che la riduzione dei costi del personale da parte dell'aggiudicataria deriva dal fatto che la stessa impiega per la metà personale volontario, e non è pertanto giustificata da una "più efficiente organizzazione aziendale", come prevede l'art. 41 co. 14 del d.lgs. 36/2023: al chè conseguirebbe un ingiusto vantaggio competitivo per le organizzazioni di volontariato, con illegittima lesione della *par condicio* tra i concorrenti. Occorrerebbe quindi applicare anche a tali organizzazioni la disciplina normativa dettata per le cooperative sociali (l. n. 381/1991), secondo cui i volontari dovrebbero svolgere un ruolo marginale ed accessorio e mai sostitutivo dei dipendenti, sicchè sarebbe illegittima anche la lettera di invito, nella parte in cui, ammettendo alla gara le organizzazioni *de quibus*, non ha fissato il numero massimo di volontari da impiegare nel servizio. Inoltre, l'utilizzo di volontari, consentendo di ridurre il costo della manodopera, integrerebbe anche la causa di esclusione di cui all'art. 98, comma 3, lett. b), d. lgs. 36/2023, in quanto costituente "condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante".

Con il terzo motivo la ricorrente lamenta vizi di violazione e falsa applicazione di legge (art. 70 d.lgs. 36/2023 s.m.i.), sostenendo che l'offerta della controinteressata

doveva essere esclusa in quanto generica e indeterminata: non sarebbero specificamente indicati i volontari che verranno adibiti al servizio di trasporto e in ogni caso il volontario, in quanto opera appunto su base volontaria, non ha l'obbligo di eseguire il servizio, il quale, in quanto servizio pubblico essenziale, dovrebbe essere assicurato in via continuativa da *“personale qualificato, organizzato e vincolato a precisi obblighi contrattuali”*. Richiama inoltre il Capitolato speciale all'art. 7 che escluderebbe lo “scambio di volontari”, imponendo che prima dell'avvio della fase esecutiva l'operatore economico aggiudicatario trasmetta un elenco del personale impiegato che riporti i nominativi e le mansioni svolte.

Con il quarto motivo di gravame APM lamenta vizi di violazione di legge (art. 93 d.lgs. n. 36/2023), nonché vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria, motivazione contraddittoria e falsa valutazione del presupposto: ad avviso della ricorrente, la valutazione espressa dalla commissione giudicatrice con riguardo all'offerta tecnica della controinteressata sarebbe identica per entrambi i lotti aggiudicati e non adeguatamente differenziata in base alle caratteristiche proprie di ciascun servizio (il primo relativo al trasporto programmato ed il secondo al trasporto in pronta disponibilità). La motivazione offerta sarebbe generica ed insufficiente, non differenziata rispetto agli altri concorrenti e non comparativa. L'assegnazione alla controinteressata del punteggio massimo determinerebbe una “disparità di trattamento” in quanto non supportata da adeguata motivazione e “non adeguatamente comparativa”.

Con il quinto motivo la ricorrente deduce che la Commissione non si sarebbe avveduta che l'offerta della controinteressata è indeterminata, ineseguibile ed incoerente con gli altri documenti prodotti in gara in quanto: nell'offerta economica sono indicati 4 dipendenti, nelle giustificazioni fornite in sede di verifica di congruità si dà atto del fatto che saranno impiegati ulteriori 4 volontari e nell'offerta tecnica sono indicati a disposizione n. 3 dipendenti in centrale operativa e n. 15 volontari, nonché n. 3

ambulanze per effettuare il servizio oltre ulteriori eventuali n. 3 ambulanze “jolly”. Le risorse indicate nell’offerta economica (4 dipendenti e 4 ulteriori volontari) non sarebbero sufficienti a svolgere il servizio descritto nel progetto, per la cui esecuzione è richiesto l’impiego di un numero di operatori superiore. La censura viene specificata ulteriormente nelle memorie depositate ove si ribadisce l’indeterminatezza nella quantificazione e nella giustificazione dei costi per il personale dipendente che, unitamente all’elevato impiego di volontari, genera ulteriori dubbi sull’attendibilità e sulla sostenibilità economica dell’offerta. In particolare evidenzia che *“dall’analisi della documentazione presentata da GVG emerge che, sia nella giustificazione delle offerte che nel progetto tecnico, vengono indicati esclusivamente tre dipendenti effettivi. Il resto del personale necessario all’espletamento del servizio (pari a 15 unità) ricade nella categoria dei volontari. Si deve dunque ribadire che i dipendenti menzionati dovrebbero essere destinati a ricoprire il ruolo di operatori di centrale e non, come sostenuto dalla controparte, quello di autisti o soccorritori. Anche nell’ipotesi in cui si volesse aderire all’interpretazione opposta, ovvero che tali dipendenti svolgano mansioni di autista/soccorritore, permarrebbero forti criticità. Nello specifico, non risulta correttamente indicato il costo associato agli operatori di centrale, così come non vi è chiarezza circa il costo eventualmente riconducibile ai dipendenti impiegati come autisti o soccorritori. Inoltre, non viene fornita alcuna prova concreta della possibilità che tali costi possano essere ammortizzati, in tutto o in parte, attraverso ulteriori servizi svolti da GVG”*.

Con il sesto motivo la ricorrente lamenta che l’impiego dei volontari comporterebbe la violazione della clausola sociale di cui all’art. 57 d. lgs. 36/2023, prevista dall’art. 25 della lettera di invito. La censura sarebbe dedotta “al buio”, posto che la stazione appaltante non ha indicato il numero e la qualifica dei dipendenti impiegati dall’attuale gestore del servizio e dai suoi subappaltatori, né ha inserito tra gli atti di gara il progetto di assorbimento. Né inoltre l’aggiudicatario potrebbe derogare all’obbligo di



assumere i dipendenti del precedente gestore dichiarando di svolgere il servizio attraverso personale non retribuito come nel caso di volontari.

Il settimo e l'ottavo motivo di ricorso censurano la violazione dell'art. 110 d.lgs. 36/2023 in relazione alla verifica di anomalia dell'offerta, con i quali la ricorrente lamenta che:

(i)- anche ammesso che sia ammissibile un'offerta basata sull'impiego del 50% di personale volontario, il RUP, in sede di verifica di congruità, avrebbe dovuto evitare il verificarsi di un effetto distorsivo ed elusivo determinato dall'utilizzo massiccio di volontari: poiché nell'offerta è riportato solo il costo della manodopera dei dipendenti (512.000 €), mentre nessun costo è riportato per i volontari, se non € 6.000 per i costi di assicurazione, il RUP avrebbe dovuto chiedere alla controinteressata *“di giustificare i costi attraverso il cd. “costo figurativo” dell’apporto del volontario che deve avvenire in base al parametro delle ore/uomo di attività volontaria effettivamente svolta”*;

(ii)- l'associazione non ha indicato il numero di ore lavorate da ciascun dipendente sicché risulta impossibile verificare se il costo della manodopera è congruo e se sono rispettati i minimi salariali previsti dal CCNL e dalle relative tabelle ministeriali;

(iii)- il RUP non avrebbe tenuto conto che le tabelle ministeriali prodotte a giustificazione dell'offerta (relative all'annualità 2020-2022) sarebbero datate e superate dalle tabelle ministeriali approvate con il decreto n. 30/2024 del Ministero del Lavoro, le quali riportano le retribuzioni al marzo 2024;

(iv)- vi sarebbe una discrasia tra il progetto dell'associazione e le giustificazioni rese in sede di verifica che impedisce di comprendere quanti lavoratori verranno impiegati per lo svolgimento del servizio. In particolare, nel “progetto”, sarebbero indicati n. 3 dipendenti in centrale operativa e n. 15 volontari, oltre n. 3 ambulanze per effettuare il servizio, che richiederebbero l'impiego di almeno sei unità di personale, considerato che il capitolato impone che l'equipaggio di ogni ambulanza deve essere costituito da

n. 1 autista e da n. 1 soccorritore ed è fatto assoluto divieto far viaggiare il paziente nel vano sanitario senza il soccorritore presente; nelle giustificazioni, l'associazione ha dichiarato di impiegare 4 unità di personale dipendente, essendo per il resto previsto l'impiego di volontari. L'offerta economica non sarebbe dunque coerente con quella tecnica.

15.- Così compendiati i motivi di gravame, possono essere illustrate le eccezioni sollevate in via pregiudiziale da ASST e Volontari del Garda. A loro avviso, il ricorso sarebbe inammissibile, non avendo la ricorrente impugnato la clausola del bando e la lettera di invito, nella parte in cui tali atti prevedono espressamente la possibilità per le organizzazioni di volontariato di partecipare al procedimento di gara, né avendo la ricorrente espressamente gravato il provvedimento di ammissione. Ove si ritenesse l'impugnazione diretta anche avverso tali atti, la stessa sarebbe tardiva.

15.1- Al riguardo, giova osservare che la sollevata eccezione, anche ove accolta, non determinerebbe l'inammissibilità dell'intero gravame, bensì unicamente dei primi due motivi di ricorso in quanto diretti sostanzialmente a censurare l'astratta possibilità degli enti di volontariato di partecipare alla gara, mentre non inciderebbe sull'ammissibilità degli ulteriori motivi che attengono a profili di congruità, attendibilità e determinatezza dell'offerta.

16.- In ogni caso, può prescindersi dall'esame della dedotta eccezione essendo i primi due motivi infondati nel merito.

17.- La questione principale che essi pongono attiene alla possibilità per gli enti di volontariato di partecipare alle gare pubbliche – in specie per l'affidamento del servizio di trasporto in ambulanza- alla luce della disciplina introdotta dal vigente codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023).

18.- Reputa il Collegio che alla questione debba darsi risposta positiva, dando continuità all'orientamento della giurisprudenza formatasi sulla materia *de qua* nella vigenza del d.lgs. 50/2016 e ancor prima del d.lgs. 163/2006.

È principio consolidato infatti che *“le associazioni di volontariato, in quanto soggetti autorizzati dall’ordinamento a prestare servizi e a svolgere, quindi, attività economiche, ancorché senza scopi di lucro, rientrano nel novero dei soggetti ai quali possono essere affidati i contratti pubblici, con conseguente esclusione del carattere tassativo dell’elenco contenuto nell’articolo 34, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (e successivamente nell’articolo 45, d.lgs. n. 50/2016) (Cons. Stato, III, 15 dicembre 2023, n. 10866, Consiglio di Stato, sez. III, 17 novembre 2015, n. 5249, TAR Campania, Napoli, Sez. V, 4 dicembre 2023, n. 6670 e 29 marzo 2023, n. 1991). Ciò in quanto da un lato la nozione comunitaria di imprenditore non presuppone la coesistenza dello scopo di lucro dell’impresa, per cui “l’assenza di fine di lucro non è di per sé ostativa della partecipazione ad appalti pubblici” e dall’altro la nozione di imprenditore recepita dal Codice dei Contratti (d.lgs. n.163/2006), si riferisce all’imprenditore come “operatore economico” ammesso a partecipare alle gare per la realizzazione di opere e l’affidamento di servizi senza ulteriori specificazioni.*

Le suddette considerazioni sono viepiù valide alla luce del vigente quadro normativo regolato dal d.lgs. 36/2023, atteso che l’art. 1, comma 1, lett. l) dell’Allegato I.1. del Codice, richiamato a sua volta dall’art. 65, detta una definizione di operatore economico – più ampia di quella contenuta nel codice previgente- comprensiva di *“qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica”.*

Ne deriva la perdurante irrilevanza dell’assenza di una finalità di lucro così come della forma giuridica rivestita dall’operatore economico.

Risulta pertanto smentita l’argomentazione della ricorrente fondata sul presupposto che il nuovo codice abbia ristretto la nozione di operatore economico, non potendo essere interpretata in tal senso la specifica inclusione, nell’elenco degli operatori

economici individuati al comma 2 dell'art. 65, delle sole cooperative sociali e non anche degli enti di volontariato. L'elencazione, infatti, riveste carattere non tassativo, così come del resto affermato dalla giurisprudenza in relazione al previgente art. 45 del d.lgs. 50/2016.

Al riguardo, va escluso che possa estendersi alle organizzazioni di volontariato la disciplina dettata per le cooperative sociali dall'art. 2, comma 5, della l. 8 novembre 1991, n. 381, secondo cui *“le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti”*.

Come già affermato da Cons. St., sez. III, 22 novembre 2016, n. 4902, *“le cooperative sociali, ancorchè finalizzate al perseguimento degli obiettivi dell'integrazione e della promozione sociale senza scopo di lucro, producono, comunque, un vantaggio economico per i soggetti che ne fanno parte, a differenza delle associazioni di volontariato, che, al contrario, non attribuiscono neanche un'utilità economica indiretta agli associati (che prestano al loro attività in modo volontario, spontaneo e necessariamente gratuito). Ne consegue che la riscontrata differenza degli statuti normativi e delle finalità delle due tipologie di enti confrontati ne giustifica il diverso trattamento. Il diverso regime normativo contestato non può, quindi, in alcun modo qualificarsi come discriminatorio, nella misura in cui regola in maniera disforme soggetti giuridici differenti, assegnando un trattamento più favorevole a quello che fonda la sua organizzazione sul carattere assolutamente gratuito e volontario dei suoi associati”*.

Peraltro, la ricorrente offre argomentazioni incoerenti laddove pone essa stessa in evidenza le differenze tra i due enti (cfr. memoria, pag. 13 e 14), così implicitamente escludendo la praticabilità di una applicazione analogica della disciplina prevista per le cooperative sociali alle organizzazioni di volontariato.

Non vi è inoltre alcuna incompatibilità tra la partecipazione di tali enti alle gare pubbliche secondo le regole poste dal Codice dei contratti e gli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017).

Da un lato, l'art. 6 del d.lgs. 36/2023, invocato dalla ricorrente, si limita a prevedere la possibilità, da parte della Pubblica Amministrazione, di *“apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa”* fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, senza che possa trarsi dall'enunciazione di tale principio un divieto di partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle procedure regolare dal codice dei contratti.

Dall'altro, l'art. 57 del Codice del Terzo settore, laddove dispone che *“I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato”*, esprime una preferenza per l'affidamento diretto in favore di tali enti che non preclude alla stazione appaltante di optare per il ricorso al mercato.

Le argomentazioni della ricorrente non possono essere condivise neppure laddove evidenziano che il ricorso massivo a volontari costituirebbe una *“strategia elusiva”* delle regole della concorrenza finalizzata ad abbassare i costi della manodopera, in quanto il ricorso a questa tipologia di personale rientra nell'ontologica natura degli enti di volontariato. e non è considerata una violazione della concorrenza, anzi consentendo alle stazioni appaltanti di godere del vantaggio della riduzione del prezzo dell'appalto.

Al riguardo, merita di essere menzionata la sentenza del Consiglio di Stato n. 116/2016 nella quale si è affermato, proprio con riferimento all'affidamento del servizio di trasporto in ambulanza, che *“la fissazione nel bando del criterio della offerta più vantaggiosa non comporta di per se stesso che l'associazione di volontariato tragga dei profitti dal servizio, essendo sufficiente che nell'offerta il prezzo sia ancorato al*

*puntuale computo degli oneri derivanti dalla prestazione, individuando, quindi, il livelli del profitto zero, mentre, per altro verso, come la Corte di Giustizia ha affermato di recente ( su ordinanza di rinvio pregiudiziale effettuato da questa Sezione per questione con aspetti analoghi, vedi CGE su C-113/2014) la esigenza di tutelare la concorrenza va bilanciata, anche a livello comunitario, con altri principi quali quello della solidarietà, della economicità e dell'equilibrio del bilancio, che, nel trasporto di urgenza e di infermi, hanno un peso notevole, trattandosi di una attività dai preminenti profili socio sanitari, che il soggetto pubblico ha interesse ad offrire alla generalità alle condizioni più accessibili". La stessa sentenza ha valorizzato "la considerazione che la stessa stazione appaltante viene avvantaggiata dalla circostanza che la gara, grazie alla partecipazione anche delle associazioni di volontariato, si concluda con l'affidamento del servizio trasporto ambulanza a condizioni economiche più favorevoli con evidente vantaggio sotto il profilo sia finanziario sia di accessibilità del servizio".*

*È stato altresì precisato che "Non v'è dubbio che l'utilizzo di volontari abbatte il costo del servizio rappresentando un indiscutibile vantaggio competitivo per le associazioni non aventi scopo di lucro, ma nell'ottica della giurisprudenza del Consiglio di Stato ciò non è da interpretarsi come un'alterazione della concorrenza bensì come "asimmetria virtuosa", derivante dalle caratteristiche costitutive degli enti no profit, che consente, in un ambito, quale quello del trasporto sanitario d'urgenza, in cui acquisiscono particolare rilevanza i principi di universalità e solidarietà, di offrire un servizio equilibrato ed accessibile a tutti" (TAR Campania, Napoli, sent. n. 4606\2018).*

Le suesposte affermazioni non sono poste in dubbio dall'art. 41 del Codice dei contratti ove consente all'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dei costi della manodopera deriva da una "più efficiente organizzazione aziendale", posto che anche le organizzazioni di volontariato, quali operatori

economici, possono organizzare la propria attività in ossequio a parametri di efficienza, attraverso la predisposizione di una adeguata ed efficace struttura aziendale.

Da quanto detto deriva altresì l'infondatezza della censura con cui si contesta l'utilizzo "massivo" del personale volontario. L'ammissione delle associazioni di volontariato alla gara implica, quale logico corollario, la possibilità di impiegare nel servizio anche personale volontario. L'opposta interpretazione renderebbe priva di senso la clausola partecipativa, in contrasto con il principio del *favor participationis*, in quanto si tradurrebbe in una illegittima limitazione della partecipazione degli operatori del settore (cfr. Cons. Stato, III, 15 dicembre 2023, n. 10866; Cons. St., Sez. III, 16 luglio 2015; n.3685; Sez. VI, 23 gennaio 2013, n.387; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 4 dicembre 2023, n. 6670 e 29 marzo 2023, n. 1991).

19.- I primi due motivi di ricorso vanno pertanto respinti.

20.- Il terzo ed il quinto motivo di ricorso possono essere trattati unitariamente in quanto entrambi volti ad evidenziare l'indeterminatezza e l'incongruità dell'offerta.

21.- Gli stessi sono fondati nei termini di seguito evidenziati.

22.- Deve essere innanzitutto perimetrato l'oggetto dell'appalto e definito l'insieme delle prestazioni richieste all'operatore economico dalla legge di gara.

L'art. 1 del capitolato speciale prevede che l'appalto "*ha per oggetto l'affidamento, suddiviso in tre lotti funzionali, del servizio di trasporto sanitario degli utenti ricoverati presso i Presidi Ospedalieri dell'Azienda Socio Sanitaria Territoriale del Garda (di seguito ASST), verso le diverse strutture aziendali e strutture extra – aziendali*". Il sistema di erogazione del servizio è articolato in diverse prestazioni di trasporto sanitario erogate mediante autoambulanze, attivate nel rispetto di tempi e modalità di espletamento del servizio espressamente disciplinati all'interno del capitolato.

Il successivo art. 3 specifica quanto sopra riportato, prevedendo che *“oggetto del presente capitolato speciale sono le prestazioni relative al trasporto di pazienti dei presidi afferenti all’Azienda, mediante utilizzo di autoambulanza”*, fornendo indicazioni più dettagliate in ordine alle *“tipologie di trasporto sanitario”* oggetto di gara, in relazione ai diversi lotti.

Con riguardo all’attività di trasporto, l’art. 7 del capitolato detta la disciplina del *“personale impiegato”*, precisando, per quanto qui di rilievo, che *“I servizi di trasporto oggetto della presente procedura dovranno essere erogati mediante impiego di personale formato, nel rispetto di quanto espressamente e dettagliatamente indicato nella D.G.R. 16 maggio 2016, n. X/5165. L’equipaggio di ogni ambulanza deve essere costituito da n. 1 autista e da n. 1 soccorritore in possesso dei requisiti previsti dalla vigente normativa. E’ fatto assoluto divieto far viaggiare il paziente nel vano sanitario senza il soccorritore presente”*.

L’art. 4 del medesimo capitolato dispone poi che la totalità delle prestazioni dovrà essere garantita mediante organizzazione e gestione di una Centrale Operativa *“dedicata al servizio oggetto del Lotto di aggiudicazione”*, che dovrà coordinare unitariamente e centralmente l’erogazione di tutte le tipologie di trasporti programmati e non programmati attraverso l’impiego di mezzi adeguati alla tipologia di trasporto richiesto. La stessa disposizione precisa che *“Le attività e funzioni espletate dalla Centrale Operativa dovranno essere erogate mediante impiego di personale adeguatamente formato”*.

Dall’esame delle indicate disposizioni del capitolato speciale si desume che, nell’oggetto dell’appalto e delle prestazioni richieste ai fini dell’espletamento del servizio, rientrano sia le attività di trasporto dei pazienti mediante ambulanza sia la prodromica e complementare attivazione del servizio gestita dalla centrale operativa.



Il capitolato distingue le due tipologie di attività imponendo che per ciascuna di esse venga impiegato personale “adeguatamente formato”, dedicato al servizio oggetto del lotto di aggiudicazione.

La centrale operativa e l’attività svolta dal relativo personale costituiscono pertanto un aspetto essenziale e non marginale dell’appalto, in quanto indispensabile per consentire l’esecuzione delle prestazioni di trasporto, e a tale scopo la legge di gara prevede espressamente la predisposizione di personale formato in relazione alle specifiche funzioni svolte dalla centrale medesima.

L’importanza della centrale è peraltro riconosciuta dalla stessa controinteressata nella propria relazione tecnica laddove afferma che *“la prenotazione dei trasporti sanitari da parte degli Enti Ospedalieri, e la conseguente presa in carico e programmazione da parte della nostra Centrale Operativa, riveste un ruolo di fondamentale importanza per la corretta erogazione dei servizi di trasporto programmati”* (cfr. doc. 7, p.7).

La legge di gara tiene dunque distinta l’attività svolta dal personale impiegato nella centrale operativa e quella svolta dal personale impiegato con qualifica di autista-soccorritore nell’attività di trasporto.

23.- Tanto premesso, l’esame dell’offerta della aggiudicataria e il confronto di questa con gli ulteriori atti di gara consentono in effetti di ravvisarne la denunciata indeterminatezza e incongruenza, con particolare riferimento alla discrasia tra le indicazioni relative al personale destinato all’esecuzione del servizio e quelle contenute nell’offerta economica.

Nello specifico, risulta dalla documentazione a corredo dell’offerta che:

a.- nella “relazione tecnica dei servizi offerti” (doc. 7 APM pag. 9) al paragrafo 1 *“modalità per il rispetto dei tempi d’intervento”* è previsto che *“Per garantire il rispetto dei tempi fissati nel capitolato, sono state adottate le seguenti modalità: - Monitoraggio costante: tramite la nostra Sala Operativa attiva 24/7, che monitora in*

*tempo reale tutte le unità di trasporto, intervenendo prontamente in caso di deviazioni o ritardi. Una squadra di operatori qualificati, con formazione specifica e con una pluriennale esperienza in grado di gestire eventuali emergenze e/o imprevisti del servizio. Squadra formata da: - da n.3 dipendenti di Sala Operativa presenti dalle ore 7:30 alle ore 19:00 dal lunedì al sabato. - da n.15 volontari presenti dalle ore 19:00 alle 7:30 tutti i giorni e i festivi”.*

Emerge dunque che la centrale operativa è formata da 3 dipendenti e da 15 volontari, presenti in determinati giorni e fasce orarie, e che tale personale è quello messo a disposizione dall’aggiudicataria per l’esecuzione del servizio oggetto di gara, in quanto funzionale a *“garantire il rispetto dei tempi fissati dal capitolato”*.

b.- sempre nella medesima relazione tecnica, sono previste per l’esecuzione del servizio n. 3 ambulanze (oltre a ulteriori tre ambulanze di “backup” per il caso di guasti);

c.- nella offerta economica (doc. 10, pag. 2), nel punto 4.0. “costo del personale”, vengono indicati i costi del “personale dipendente” con qualifica di “autista e/o soccorritore”, con la specificazione che *“Si è stimato il costo di 4 dipendenti (la metà delle risorse che serviranno). L’ente metterà a disposizione volontari che si daranno il cambio per coprire i turni non coperti dai dipendenti”*.

d.- nelle giustificazioni rese in sede di verifica di anomalia, Volontari del Garda ha precisato che *“nell’offerta economica proposta si è stimato il costo di 4 dipendenti che corrisponde alla metà delle risorse che servirebbero per l’espletamento del servizio. L’ente metterà a disposizione volontari che si daranno il cambio per coprire i turni non coperti dai dipendenti”*.

24.- Dalla lettura dell’indicata documentazione presentata in gara dalla controinteressata emerge quindi la discrasia tra il numero e le qualifiche dei dipendenti indicati nella relazione tecnica quali risorse destinate all’esecuzione del servizio (pari

a 3 dipendenti di centrale) ed il numero e le qualifiche dei dipendenti indicati nell'offerta economica (pari a 4 dipendenti con qualifica di autista/soccorritore).

Non vi è infatti corrispondenza tra le risorse dipendenti indicate nell'offerta tecnica e quelle indicate nell'offerta economica: nella prima, risultano menzionati tra i dipendenti 3 operatori di centrale mentre nella seconda vengono indicati 4 dipendenti con qualifica di autista/soccorritore, senza alcun riferimento ai costi da sostenere in relazione ai dipendenti impiegati nella centrale operativa.

25.- Sul punto, la controinteressata ha evidenziato nelle proprie difese che la composizione della centrale, come risultante dalla relazione tecnica, avrebbe carattere meramente descrittivo delle attività svolte dalla sala operativa e che tale personale (ossia i 3 dipendenti ivi menzionati) *“non genera costi per GVG in relazione all'appalto de quo, perché, appunto, è già in organico e già gestisce la centrale operativa”*. Saggiunge poi che *“I costi del personale legati all'appalto, invece, sono quelli derivanti dai 4 dipendenti che saranno operativi sulle 3 ambulanze specificamente destinate alle prestazioni oggetto d'appalto”*.

26.- Questa impostazione non è convincente in quanto smentita dal contenuto della relazione tecnica laddove questa prevede già nelle sue premesse che *“Il presente documento illustra il piano operativo e organizzativo proposto per l'esecuzione del servizio di trasporto sanitario per l'ASST del Garda, finalizzato a garantire le prestazioni previste dal lotto di partecipazione. Il piano si basa su strategie e soluzioni adottate per assicurare il rispetto dei tempi di intervento, una gestione efficace dei percorsi, la capacità di affrontare eventi eccezionali, la formazione del personale e il coordinamento delle risorse umane”* e, nel paragrafo “modalità di intervento”, che *“per garantire il rispetto dei tempi fissati nel capitolato”* è predisposta una centrale operativa formata da tre dipendenti (in aggiunta ai volontari).

27.- È evidente che la centrale operativa- e i dipendenti ivi impiegati- costituiscano uno degli aspetti del servizio offerto, i cui costi sono destinati a dover essere “coperti”

con il prezzo dell'appalto. E al riguardo, come condivisibilmente osservato dalla ricorrente, *“non viene fornita alcuna prova concreta della possibilità che tali costi possano essere ammortizzati, in tutto o in parte, attraverso ulteriori servizi svolti da GVG”* (cfr. memoria del 17.11.2025, p. 11).

D'altra parte, come sopra accennato in relazione alle pertinenti disposizioni della *lex* di gara, la centrale operativa costituisce aspetto essenziale dell'appalto, quale componente del servizio di trasporto necessaria ad assicurare l'attivazione del servizio stesso e a garantire i tempi di intervento: all'operatore economico, infatti, è richiesto non già di “disporre” bensì di “dedicare” una centrale operativa ed il relativo personale *“al servizio oggetto del Lotto di aggiudicazione”*. È irragionevole dunque affermare che quella contenuta nella relazione tecnica abbia carattere solo descrittivo delle attività svolta dalla centrale, e non invece di una componente dell'offerta tecnica che deve trovare corrispondente copertura nell'offerta economica.

28.- Sono pertanto meritevoli di accoglimento le argomentazioni della ricorrente laddove evidenziano una complessiva incongruenza ed indeterminatezza dell'offerta della controinteressata, la quale, pertanto, avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara.

29.- Va infine respinta l'eccezione sollevata da ASST in relazione all'inammissibilità del quinto motivo di ricorso per difetto della prova di resistenza, atteso che tale motivo denuncia vizi di indeterminatezza e di incongruità dell'offerta e non anche la valutazione dei punteggi attribuiti dalla commissione giudicatrice.

30.- Alla luce delle considerazioni sopra esposte, assorbiti gli ulteriori motivi non esaminati, il ricorso deve essere accolto: la controinteressata va dunque esclusa dalla gara e l'aggiudicazione deve essere annullata.

Ciò tuttavia non comporta che questo Giudice possa senz'altro disporre l'aggiudicazione in favore della ricorrente: sicché va respinta l'ulteriore domanda con la quale la ricorrente ha chiesto disporsi l'aggiudicazione in suo favore.

31. Invero, l'art. 23 della lettera di invito rubricato "aggiudicazione dell'appalto e stipula del contratto" attribuisce alla stazione appaltante la facoltà "*con riferimento a ciascun lotto: a) di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto contrattuale, ai sensi dell'art. 108, comma 10, del Codice dei contratti pubblici, entro 30 giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte*".

32. Ne consegue che, nel rispetto del citato art. 23, la procedura di gara, previa esclusione di Gruppo Volontari del Garda ODV/ETS, dovrà essere rinnovata nei limiti di quanto richiesto per conformarsi alla presente decisione.

33.- Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo, dovendosi confermare, giusta art. 57 c.p.a., nonostante la diversa richiesta di parte ricorrente, le statuizioni contenute nell'ordinanza n. 389/2025 di rigetto della domanda cautelare, riferita al difetto di *periculum in mora*, per le ragioni ivi indicate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'aggiudicazione impugnata.

Condanna l'Amministrazione resistente e Gruppo Volontari del Garda Odv-Ets, in solido tra loro, a rifondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in € 5.000,00 oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Francesca Siccardi, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Beatrice Rizzo**

**IL PRESIDENTE**

**Angelo Gabbricci**

**IL SEGRETARIO**