Pubblicato il 14/10/2026

N. 05785 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04453/2026 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 della Campania

(Sezione Nona)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4453 del 2026, proposto da Misericordia Casoria Odv, Misericordia Caivano Odv, Soccorso San Gennaro Odv, Associazione Europea Volontaria di P.C. e P.S. San Leonardo Odv, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Dario Gioia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asl Napoli 1, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Scalfati, che si dichiara antistatario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

So.Re.Sa. S.p.A., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum, di:

Confederazione Sindacale Europea Lavoratori e Pensionati - Provinciale Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Silenzio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) dell'avviso pubblico di selezione dell'ASL Napoli 1 Centro, pubblicato sulla GUUE in data 04.06.2026, per l'affidamento in convenzione, ai sensi degli artt. 56 e 57 del D.Lgs. n. 117/2017, del "Servizio di Trasporto Sanitario in Ambulanza – Trasporto Primario Emergenza 118", per la durata di 36 mesi, suddiviso in due lotti CIG BBE59AAF4F, in uno ai relativi allegati, ivi compreso il Capitolato Tecnico;
b) ove e per quanto occorra, della Deliberazione del Direttore Generale n. 1120 del 21.05.2026, con la quale l'ASL Napoli 1 ha indetto la procedura sub a);
c) ove lesivi, dei chiarimenti resi dalla S.A.;
d) ove adottato, del diniego di annullamento in autotutela della procedura di gara;
e) di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e conseguenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Asl Napoli 1 e l'atto di intervento *ad adiuvandum* della suddetta Confederazione sindacale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2026 il dott. Vincenzo Sciascia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 06.07.2026 e depositato il 13.07.2026, la parte ricorrente proponeva le domande innanzi indicate, ed esponeva:

- che la ASL, Napoli 1 Centro, con Deliberazione del Direttore Generale n. 1120 del 21.05.2026, aveva indetto una procedura di selezione per l'affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario in emergenza-urgenza 118, ai sensi degli artt. 56 e 57 D. lgs. n. 117/2017;

- che la procedura era suddivisa in due lotti, ciascuno per la durata di 36 mesi, con un importo massimo rimborsabile per lotto di € 7.382.048,60 (i.v.a. esente);

- che si trattava di una gara riservata alle Organizzazioni (O.D.V.) e che il corrispettivo consisteva unicamente nel rimborso delle spese sostenute, con un importo massimo rimborsabile (ex art. 56, co. 2, D. lgs. n. 117/2017);

- che per ogni lotto erano state previste n. 6 postazioni h24 tipo "B" e n. 1 postazione h12 tipo "B";

- che l'Avviso Pubblico prevedeva espressamente (pag. 4): «*Siffatto importo, comprende gli oneri per la sicurezza dei rischi da interferenze, nonché i costi annuali del personale, questi ultimi stimati pari al 78,74 %, ovvero pari ad € 11.624.897,20 annui calcolati tenendo conto del numero di risorse attualmente impiegate nell'appalto, utilizzando i CCNL di categoria 'Servizi Assistenziali' (ANPAS) …*»;

- che le associazioni ricorrenti, operanti nel settore, avendo interesse ad ottenere l'affidamento, avevano eseguito un'analisi di sostenibilità economica dello stesso, commissionando a tal fine un parere tecnico-economico;

- che dall'analisi condotta era emersa un'incongruità dell'importo massimo rimborsabile posto a base di gara, tale da renderlo strutturalmente inidoneo a coprire i costi minimi ed incomprimibili necessari per l'espletamento del servizio, nel rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo imposte dalla stessa *lex specialis*;

- che i dipendenti oggetto della "clausola sociale" erano n. 65 per lotto, per un totale di n. 130;

- che il suddetto parere tecnico-economico dimostrava che l'importo a base d'asta era stato determinato sulla base di un calcolo erroneo e sottostimato del costo del lavoro, in violazione delle tabelle ministeriali di cui all'art. 41 D.lgs. n. 36/2023, nonché omettendo la considerazione di ulteriori costi obbligatori;
- che, complessivamente, il costo reale per l'esecuzione del servizio per un singolo lotto era stato stimato in € 9.982.724,96, con un deficit strutturale di € 2.600.676,36 rispetto al massimo rimborsabile posto come base dall'ASL;
- che l'ASL aveva pubblicato alcuni chiarimenti e risposte, tre dei quali avevano per oggetto il calcolo del costo della manodopera;
- che l'ASL aveva affermato: «*Il calcolo del fabbisogno rimborsabile è stato (determinato) facendo riferimento al monte ore complessivo delle unità attualmente impiegate (n. 70 Autisti soccorritori monte ore settimanale n. 3150 e n. 59 infermieri monte ore settimanali n. 2360 applicando il contratto ANPAS)*»;
- che quindi l'ASL aveva quantificato il costo del lavoro applicando il monte ore effettivo anziché in relazione al monte ore contrattuale "teorico", che teneva conto anche delle ferie, assenze, sostituzioni, malattie e permessi.

2. Tanto premesso, la parte ricorrente impugnava gli atti suddetti sulla base dei seguenti motivi di ricorso.

2.1. *Violazione di legge (art. 57 D. lgs. n. 117/2017, art. 41 – commi 13 e 14 del D.lgs. n. 36/2023 – art. 97 Cost.) – Eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – erroneità manifesta illogicità)*.

Sosteneva la parte ricorrente che l'ASL aveva determinato un importo massimo rimborsabile manifestamente insufficiente e, oggettivamente, sottostimato.

Evidenziato che l'art. 41 D. lgs. n. 36/2023 impone di indicare nei documenti di gara l'importo dei costi della manodopera, stimato sulla base delle tabelle ministeriali, e denunciava che il rimborso previsto non consentiva neppure l'integrale copertura dei

costi effettivamente sostenuti e rimborsabili per l'espletamento dell'attività convenzionata.

Argomentava che la diminuzione dei costi di un servizio non può determinare una contrazione del salario minimo previsto da un CCNL, alla luce delle complessive voci di pagamento previste da quest'ultimo, venendo altrimenti compromesso il diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro (art. 36 Cost.).

Richiamato il combinato disposto degli artt. 108, co. 9, e 110, co. 5, lett. d), D.lgs. n. 36/2023, deduceva che l'amministrazione avrebbe dovuto verificare, prima dell'aggiudicazione, che il costo del personale non fosse inferiore ai minimi salariali retributivi, ragguagliando l'importo del costo della manodopera alle voci retributive previste dal CCNL cui si faceva rinvio nella *lex specialis*.

Deduceva che l'ASL aveva erroneamente calcolato il costo della manodopera sulla base del monte ore "effettivo", anziché del monte ore "teorico" (contrattuale), il quale tiene conto anche di ferie, assenze, sostituzioni, malattie e permessi.

Denunciava inoltre la sottostima determinata dalla mancata quantificazione degli oneri di sicurezza aziendali (previsti dal D. lgs. 81/2008: visite mediche, formazione, DPI, etc.), stimati in € 58.500,00, nonché l'omissione di altri costi essenziali (mezzi, attrezzature, assicurazioni, carburante e spese generali).

2.2. *Violazione di legge (art. 57 D. lgs. n. 117/2017, art. 41 – commi 13 e 14 del D.lgs. n. 36/2023 – art. 97 Cost.) – Eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – erroneità manifesta ed illogicità) - Violazione dei principi di congruità ed adeguatezza del corrispettivo*.

Richiamato l'art. 57 D. lgs. n. 117/2017, la parte ricorrente esponeva che la previsione di un "importo massimo rimborsabile" sarebbe stata compatibile con tale disposizione solo a condizione che il relativo importo fosse congruo e sufficiente a coprire la totalità delle spese prevedibili per l'esecuzione del servizio a regola d'arte.

Argomentava che la convenzione con le ODV non può essere utilizzata come strumento per ottenere il servizio a costi inferiori rispetto a quelli oggettivamente necessari, specie quando l'avviso impone il rispetto della clausola sociale, dei minimi del CCNL e degli altri obblighi normativi.

2.3. *Violazione dei principi di par condicio, concorrenza e massima partecipazione.* Sosteneva la parte ricorrente che la suddetta base d'asta incongrua ledeva i principi di concorrenza e di parità di trattamento, in quanto scoraggiava la partecipazione degli operatori economici seri e qualificati, che non potevano sostenere un'attività in perdita, oppure favoriva la presentazione di offerte non attendibili.

3. Con atto depositato in data 17.07.2026, interveniva in giudizio la suddetta organizzazione sindacale per chiedere – sulla base di varie argomentazioni difensive – l'accoglimento del ricorso.

4. Con memoria depositata in data 17.07.2026, la ASL eccepiva l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione della deliberazione del D.G. n. 1120 del 21.05.2026; allegava che era pervenuta un'offerta da parte di un'organizzazione di volontariato con sede in Campania; si opponeva nel merito – sulla base di varie argomentazioni difensive – all'accoglimento del ricorso.

5. Con memoria di replica depositata in data 18.07.2026, la stessa ASL eccepiva la carenza di legittimazione attiva dell'interventore *ad adiuvandum*.

6. Con ordinanza del 21/23.07.2026 il Tribunale disponeva che la ASL depositasse la prova dell'avvenuta presentazione dell'offerta; il 25.07.2026 la ASL depositava quanto richiesto.

7. Con memorie, anche di replica, depositate nelle date del 18 luglio 2026 e del 13, 18, 21 e 25 settembre 2026, le parti insistevano nelle proprie argomentazioni difensive e conclusioni.

8. All'udienza pubblica del 6 ottobre 2026, il ricorso veniva discusso come da verbale e riservato per la decisione.

9. L'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso (per la mancata impugnazione della suddetta deliberazione) e di carenza di legittimazione attiva dell'interventore *ad adiuvandum* può essere omesso sulla base dell'ormai «*consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015 n. 5 nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014 n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni (...), in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663 e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021 n. 6209, 13 settembre 2022 n. 7949 e 18 luglio 2016 n. 3176), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso*» (Cons. Stato, sez. VI, n. 951/2023).

10. Nel merito, il ricorso è infondato.

In riferimento al primo motivo, ritiene il Collegio che la normativa richiamata dalla parte ricorrente in tema di importo dei costi della manodopera (stimato sulla base delle tabelle ministeriali e del salario minimo previsto dal CCNL) e di altri costi (sicurezza aziendale, mezzi, attrezzature, assicurazioni, carburante, spese generali) non possa essere applicata al presente affidamento, disciplinato dall'art. 57 D. lgs. n. 117/2017, e non dal D. lgs. n. 36/2023, avendo evidentemente ritenuto l'amministrazione la sussistenza di una «*ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione*» (art. 57, co. 1).

Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la peculiarità dell'affidamento in convenzione del trasporto sanitario alle organizzazioni di volontariato, evidenziandone la matrice solidaristica e la differenza rispetto ad un ordinario appalto di servizi: "*La procedura di co-progettazione prevista dagli artt. 55 e 56 del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), in quanto modello di amministrazione condivisa privo di rapporto sinallagmatico e fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private, è estranea al campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici (art. 6 del D.Lgs. n. 36/2023). Ne consegue l'illegittimità di interpretazioni giurisprudenziali che, in via analogica, vi traspongano la disciplina e i principi propri delle gare d'appalto*" (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. III, n. 6650/2026).

Risulta evidente, con particolare riferimento al costo della manodopera, che l'importo massimo rimborsabile, calcolato dall'amministrazione resistente nella misura di € 7.382.048,60, non può essere considerato inferiore al minimo previsto dalla legge (stimato dalla parte ricorrente nella misura di € 9.982.724,96), riferendosi tale somma solo in parte alla retribuzione dei lavoratori dipendenti e per la parte residua ai costi correlati ai rimborsi di spesa, alle coperture assicurative dei volontari e ad altri costi.

11. In riferimento al secondo motivo, con il quale si invoca il rispetto della c.d. "clausola sociale", è opportuno riportare di seguito le disposizioni che rilevano sul punto:

a) art. 9 dell'Avviso: «*MISURE DI SALVAGUARDIA*

A tal fine si allega, l'elenco del personale attualmente impiegato. (All. B).

In analogia all'art. 57 del D.Lgs n. 36/2023 e nel rispetto di quanto previsto dagli Accordi Nazionali di Categoria e dagli Accordi Comunitari, in caso di cambio di gestione, si stabilisce che l'ODV sarà tenuta ad assorbire ed utilizzare prioritariamente nell' espletamento del Servizio, qualora disponibili, i lavoratori che già vi erano adibiti quali soci lavoratori dipendenti del precedente aggiudicatario, ***a***

condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con "l'organizzazione" del soggetto subentrante*. (cfr. - Parere Aut. vig. sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture 13/ 3/ 2013 n. AG19/ 13 e 20/ 13).*

Ne consegue che l'osservanza della c.d. ***Clausola Sociale*** *sarà valutata dalla S. A. in fase di esecuzione del contratto ed* ***in rapporto alle specifiche caratteristiche organizzative dell'Associazione aggiudicataria*** *dal momento che l'art. 33, comma 1, del D.Lgs. n. 117 del 2017 conferma che "le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari"*»;

b) art. 32 del Capitolato: «***Clausola sociale***.

Al fine di promuovere la stabilità occupazionale del personale attualmente impiegato, si applicano, le disposizioni previste dalla contrattazione collettiva in materia di riassorbimento di personale del precedente affidatario del servizio. L'aggiudicatario è tenuto ad assorbire ed utilizzare, prioritariamente, nell'espletamento del servizio, qualora disponibile, il personale che già era impiegato dal precedente aggiudicatario, ***a condizione che numero e qualifica dello stesso sia armonizzabile con l'organizzazione d'impresa*** *prescelta dall'imprenditore subentrante (precisando che ciascuna impresa è libera di formulare l'offerta secondo le proprie strategie organizzative, nel rispetto degli obblighi derivanti dalle norme e dai CCNL applicabili dei "Servizi Assistenziali")*»;

c) art. 33 D. lgs. n. 117/2017: «*1. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta.* ***In ogni caso, il numero dei***

lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari».

Emerge quindi dal quadro normativo delineato che l'organizzazione affidataria del servizio è sì tenuta ad osservare la c.d. "clausola sociale", in base alla quale essa deve assorbire e utilizzare prioritariamente nell' espletamento del servizio i lavoratori che già vi erano adibiti, quali lavoratori dipendenti del precedente aggiudicatario; ma solo a condizione che il numero e la qualifica di quei lavoratori siano compatibili con l'organizzazione d'impresa prescelta dal soggetto affidatario del servizio.

Ne deriva che – potendo un'organizzazione di volontariato (ex art. 33, co. 1, D. lgs. n. 117/2017) impiegare nell'attività un numero di lavoratori non superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari – l'organizzazione affidataria del servizio non può ritenersi obbligata ad assumere tutti i lavoratori già impiegati dal precedente aggiudicatario, potendo limitarsi ad assumerne un numero pari alla metà dei volontari, da calcolare in riferimento non al singolo servizio affidato, ma con riguardo al complesso delle attività svolte in favore di tutti i committenti.

L'interpretazione sistematica e letterale delle suddette disposizioni induce a ritenere che, nel caso di specie, non vi è ragione per discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale secondo cui «*la possibilità, contemplata dall'articolo 33 del C.T.S., di assumere entro certi limiti quantitativi anche personale dipendente (a fianco a quello volontario) vale ex se a* ***escludere che il mero inserimento nella disciplina di gara di una clausola sociale disveli il carattere "fraudolento" del ricorso all'affidamento in convenzione ex articolo 57*** *del medesimo decreto, e che questo in realtà mascheri un appalto di servizi in violazione della relativa disciplina; (...) l'assunto dell'appellante in ordine all'impossibilità di un riassorbimento dei dipendenti costituisce una mera previsione relativa a ciò che avverrà in fase esecutiva della convenzione, laddove peraltro non è predicabile un obbligo di assumere necessariamente tutti i dipendenti del gestore uscente, dovendo tenersi conto (...) del*

carattere "flessibile" della clausola sociale (donde il suo rispetto o meno andrà verificato in concreto sulla base di quanti dipendenti saranno riassorbiti e delle ragioni della mancata assunzione degli altri)» (Cons. Stato, sez. III, n. 249 dell'08.01.2024).

12. Pure infondato si rivela il terzo motivo, affetto peraltro da un certo grado di genericità.

Esso poggia infatti sull'assunto – che il Collegio non condivide, per le ragioni illustrate – dell'incongruità della "base d'asta", smentita, oltre che dalle considerazioni in diritto innanzi esposte, anche dalla circostanza di fatto, non contestata, che almeno un'organizzazione di volontariato ha presentato la propria offerta intesa ad ottenere l'affidamento in questione.

13. L'infondatezza di tutti i motivi di ricorso ne implica il rigetto.

14. La parziale novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Rosaria Palma, Consigliere

Vincenzo Sciascia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Vincenzo Sciascia

IL PRESIDENTE

Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO