

N. 05333/2014REG.PROV.COLL.  
N. 01149/2014 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**  
**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1149 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Consorzio Lombardia Sanità e Itassistance Cooperativa a r.l.,  
rappresentati e difesi dagli avv. Maurizio Boifava e Claudio De  
Portu, con domicilio eletto presso l'avv. Claudio De Portu in Roma,  
via Flaminia, 354;

***contro***

Azienda Regionale Emergenza Urgenza, rappresentata e difesa dagli  
avv. Vincenzo Avolio e Vittoria Luciano, con domicilio eletto presso  
il dott. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2;

***nei confronti di***

Soccorso Assistenza Lombardia società cooperativa sociale a r.l.,  
Associazione Volontari Pubblica Assistenza "PAV" Vimodrone,

SOS Milano Associazione Volontaria Onlus, Associazione Pubblica Assistenza Sesto San Giovanni, rappresentati e difesi dagli avv. Marco Saverio Spolidoro e Luca Degani, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri n. 5;

*per la riforma*

del dispositivo di sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE III n. 00415/2014 e della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE III n. 00490/2014, resa tra le parti, concernente affidamento delle postazioni di soccorso sanitario 118 in ambito AAT Milano e Provincia - mcp

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda Regionale Emergenza Urgenza, Soccorso Assistenza Lombardia s.c.s. a r.l., Associazione Volontari Pubblica Assistenza "PAV" Vimodrone, SOS Milano Associazione Volontaria Onlus e Associazione Pubblica Assistenza Sesto San Giovanni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2014 il Cons. Angelica Dell'Utri e uditi per le parti gli avvocati Boifava, Contaldi su delega di Avolio, Spolidoro e Degani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione 9 settembre 2011 n. 163 P'AREU (Azienda Regionale Emergenza Urgenza) della Lombardia indiceva una procedura ristretta per l'assegnazione in convenzione di postazioni di soccorso sanitario (118) in forma continuativa nell'AAT di Milano e Provincia. Per le postazioni M1000/C, M1000/D e M1020/B erano ammessi il CLS (Consorzio Lombardia Sanità) - Italassistance c.s. a r.l. e SAL (Soccorso Assistenza Lombardia società cooperativa sociale a r.l.). All'esito delle operazioni valutative la selezione per tali postazioni era aggiudicata in via definitiva a SAL con deliberazione 6 dicembre 2012 n. 214. Il CLS ed Italassistance, qualificatesi al secondo posto delle rispettive graduatorie, impugnavano davanti al TAR per la Lombardia tale deliberazione e gli atti connessi, compreso l'avviso di selezione, con condanna dell'Amministrazione all'affidamento in loro favore delle postazioni MI000/C, MI000/D e MI020/B, declaratoria di inefficacia della convenzione sottoscritta *inter partes*, o, in subordine, risarcimento del danno per equivalente. Il TAR, sezione terza, accolta la domanda cautelare (confermata in appello) e la successiva domanda di esecuzione, a seguito dell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 emetteva tuttavia il dispositivo 7 febbraio 2014 n. 415 di rigetto del ricorso.

Con atto notificato a mezzo PEC depositato l'11 febbraio 2014 CSL ed Italassistance appellavano detto dispositivo, chiedendone la sospensione dell'esecuzione anche con misura cautelare provvisoria. Con decreto 11 febbraio 2014 n. 594 quest'ultima domanda era

accolta limitatamente alla consegna delle postazioni predette, con fissazione dell'udienza camerale di trattazione per il giorno 27 febbraio seguente.

I giorni 20 e 24 febbraio 2014 si costituivano in giudizio SAL con le rappresentate associazioni di volontariato evocate in primo grado ed AREU, ma parte appellante chiedeva rinvio per il deposito di motivi aggiunti a seguito della pubblicazione della sentenza 17 febbraio 2014 n. 490, notificata il 20 marzo 2014. A tanto ha provveduto con atto depositato il 10 aprile 2014, notificato il 2 anteriore, col quale ha dedotto:

1. Quanto al primo motivo di ricorso: *Error in iudicando* in ordine al declinato difetto di giurisdizione. *Error in iudicando* in relazione al combinato disposto degli artt. 7 e 8 c.p.a.
2. Quanto al secondo motivo di ricorso: *Error in iudicando* in relazione alla: Violazione e falsa applicazione della *lex specialis*; violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dei principi informanti la discrezionalità tecnica *sub specie* logicità, ragionevolezza e proporzionalità delle valutazioni afferenti il progetto tecnico – postazione MI000/C; eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento della causa tipica, travisamento. Illogicità ed ingiustizia manifesta.
3. Quanto al terzo motivo di ricorso: *Error in iudicando* in relazione alla violazione e falsa applicazione della *lex specialis*; violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dei

principi informanti la discrezionalità tecnica *sub specie* logicità, ragionevolezza e proporzionalità delle valutazioni afferenti il progetto tecnico – postazione MI000/D; eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento della causa tipica, travisamento, illogicità ed ingiustizia manifesta.

4. Quanto al quarto motivo di ricorso: *Error in iudicando* in relazione alla violazione e falsa applicazione dei principi informanti le procedure ad evidenza pubblica *sub specie* per difetto di motivazione nell'attribuzione dei punteggi relativi ai punteggi tecnici; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della legge 241/1990 in combinato disposto con l'art. 97 della Costituzione; eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta.

Con memorie depositate il 12 ed il 13 maggio 2014 SAL e consorti ed AREU hanno svolto difese.

Con ordinanza 15 maggio 2014 n. 2000 l'istanza cautelare era respinta.

Con memorie del 23 settembre 2014 CLS e SAL hanno insistito sulle proprie tesi e richieste, poi hanno replicato rispettivamente in date 26 e 27 seguente.

L'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione, previa trattazione orale, all'udienza pubblica del 9 ottobre 2014.

## DIRITTO

1. Com'è esposto nella narrativa che precede, si controverso della selezione per l'assegnazione in convenzione delle postazioni

MI000/C, MI000/D e MI020/B del servizio di pronto soccorso mediante autoambulanza (118) di Milano e Provincia, affidate a SAL.

2. L'originaria ricorrente CLS-Italassistance (in prosieguo solo CLS), seconda classificata per ognuna di dette postazioni, col primo motivo di ricorso, riguardante tutte e tre le postazioni, si doleva:

a) che non è dato sapere quale sia il legame associativo in base al quale SAL (costituita il 21 ottobre 2011 da dieci organizzazioni di volontariato diverse da quelle affidatarie delle tre postazioni ed iscritta nel registro delle imprese il 27 ottobre 2011, giorno anteriore alla scadenza del termine di presentazione delle domande) ha concorso per quelle tre associazioni di volontariato, aderenti all'ANPAS.

b) che SAL, cooperativa sociale di lavoro di tipo A, viola sotto sei profili le regole fondamentali del regime delle cooperative sociali e della disciplina in tema di organizzazioni di volontariato. Di qui l'impossibilità giuridica di essere costituito e, quindi, di assurgere ad organo rappresentativo delle organizzazioni in nome e per conto delle quali ha partecipato.

2.1. Il primo punto è stato respinto dal TAR osservando che non vi era prova della rappresentanza esclusiva dell'ANPAS e che la rappresentanza da parte di SAL era invece provata dai relativi atti di procura speciale delle associazioni, pur esprimendo riserve sulla scelta della stazione appaltante di ammettere a gara i c.d. "organismi rappresentativi" tra cui rientra SAL.

Non vi è motivo d'appello a tal riguardo.

2.2. Il secondo punto è stato disatteso nel rilievo che SAL, acquisendo la forma di cooperativa sociale, ha rispettato la disciplina di gara e la sottostante normativa di cui alla legge n. 388 del 1991 ed alla legge regionale della Lombardia n. 1 del 2008, secondo cui le cooperative sociali sono soggetti ammessi a stipulare convenzioni con enti pubblici, mentre la regolare costituzione della stessa cooperativa, quanto alla regolarità della composizione con enti di volontariato ed alla compatibilità tra forma dell'organizzazione di volontariato, con scopo solidaristico, e lo scopo mutualistico della cooperativa, attiene a questioni di stato riservate all'autorità giudiziaria ordinaria dall'art. 8, co. 2, cod. proc. amm..

In proposito, CLS oppone che la riserva in parola riguarda le persone fisiche, sicché il primo giudice non solo ben poteva conoscere *incidenter tantum* delle denunciate violazioni di legge ai sensi dell'art. 8, co. 1, cod. proc. amm., ma nella specie doveva delibarle con piena cognizione, rientrando la controversia nella giurisdizione esclusiva attribuita al giudice amministrativo dall'art. 133, co. 1, lett. e), n. 1, cod. proc. amm.. La fondatezza delle censure è poi confermata dalle successive produzioni documentali delle controinteressate, aventi valenza confessoria in quanto concernenti la modifica dei rispettivi statuti mediante aggiunta di una postilla, senza considerare che i requisiti di partecipazione devono essere posseduti sin dalla data di scadenza del termine per presentazione delle domande di

partecipazione. D'altra parte SAL, iscritta nel registro regionale delle cooperative sociali in data 11 ottobre 2012 quando il termine per la presentazione delle domanda di partecipazione alla fase di prequalificazione era scaduto il 28 ottobre 2011, non avrebbe potuto ottenere l'ulteriore iscrizione in data 6 settembre 2012 nello "elenco conoscitivo dei soggetti titolati allo svolgimento del servizio di soccorso sanitario", che presuppone per le cooperative sociali la già avvenuta iscrizione nel registro regionale, nella specie ottenuta successivamente, dunque non poteva partecipare alla gara e, soprattutto, fregiarsi dello *status* di "organismo rappresentativo". Pertanto, la sentenza ha erroneamente declinato la giurisdizione amministrativa, sicché è da annullare con rinvio.

2.3. Ad avviso della Sezione e come sostenuto dalle controparti, la riserva all'a.g.o. di cui innanzi, diversamente dalla previgente normativa in tema di riparto di giurisdizione (artt. 7, co. 3, l. n. 1034 del 1971, 28, co. 3, e 30, co. 2, del r.d. n. 1054 del 1924) che le demandava le questioni concernenti lo stato e la capacità dei "privati individui", si riferisce significativamente alle questioni pregiudiziali concernenti lo stato e la capacità delle "persone", laddove è evidente che la più ampia dizione ricomprende le persone fisiche e le persone giuridiche, dotate, queste ultime, anch'esse di *status*, vale a dire di posizione rispetto all'appartenenza a determinati gruppi sociali, nonché di capacità o personalità giuridica, che per le cooperative si acquista con l'iscrizione nel registro delle imprese (artt. 2519 e 2331

cod. civ.), e di capacità di agire (nei limiti dell'atto costitutivo). Nella specie SAL si è iscritta in data 27 ottobre 2011 nel registro delle imprese presso la Camera di commercio di Milano, sicché l'assunta nullità della cooperativa stessa, con connessa incapacità a partecipare alla gara ed a rappresentare le associazioni di volontariato, non può che essere fatta valere per quanto innanzi davanti al giudice ordinario, non già (*incidenter tantum* o con piena cognizione) davanti al giudice amministrativo.

2.4. Ma, a ben vedere, le censure in questione investono l'attività di registrazione, a fronte della quale l'AREU era priva di qualsiasi sindacato, dovendo solo riscontrare che registrazione vi fosse affinché l'acquisita personalità giudica consentisse a SAL di partecipare quale "organismo rappresentativo" di associazioni di volontariato a termine dell'art. 3 dell'avviso di selezione, ivi non richiedendosi per tale soggetto l'iscrizione nel registro regionale delle cooperative sociali, sezione A, né nello "elenco conoscitivo dei soggetti titolati allo svolgimento del servizio di soccorso sanitario" (questi ultimi due profili non erano, peraltro, dedotti in primo grado).

Anche sotto questo aspetto, pertanto, le medesime censure erano geneticamente inammissibili.

3. Le ricorrenti contestavano le valutazioni relative alle postazioni di stazionamento MI000/C e MI000/D espresse dall'apposito gruppo tecnico sui parametri valutativi A, B, C, D ed F, nonché,

rispettivamente, B, C, D ed F.

3.1. Per il parametro “A - ubicazione e funzionalità della sede operativa - punti 7” ed in relazione alla sola postazione MI000/C, evidenziavano che l’Associazione Volontari Pubblica Assistenza Vimodrone (PAV), incaricata per la fascia oraria H24, indicava la distanza tra la propria sede in Vimodrone e la postazione in km. 3,5 percorribili in 3 minuti, allegando una cartografia recante le coordinate geografiche ma non estratta da *google-maps*, come richiesto dall’AREU; tale sistema avrebbe dato i valori diversi di km. 4,3 e 10 minuti, superiori a quelli massimi accettabili. Per Croce Amica Volontari del Soccorso Basiglio e P.A. Cittadini Vignanesi, incaricate per le fasce orarie H12 e H6, lamentavano che SAL aveva omesso di indicare distanza e tempo di percorrenza e, oltre a non fornire la cartina estrapolata da *google-maps*, aveva riportato nella “descrizione sede” coordinate diverse da quelle di contesto. Concludevano nel senso che SAL doveva essere esclusa e, in ogni caso, ingiusto era il punteggio assegnatole di 5,6 anziché zero.

3.1.1. Il TAR ha ritenuto che la valutazione della distanza tra la sede operativa e il punto di stazionamento ottimale aveva carattere discrezionale, perciò sindacabile solo entro i limiti della manifesta illogicità o del travisamento dei fatti; e la diversità della distanza e dei tempi di percorrenza risultanti dal sistema *google-maps* rispetto a quelli indicati dall’aggiudicatario non comporta automaticamente l’illegittimità del giudizio, ove sia dimostrabile che in realtà distanza e

tempi rispettino i limiti del bando, poiché lo strumento utilizzato non può essere elevato ad elemento esclusivo di giudizio, stante il carattere approssimativo e di massima dei risultati offerti da tali strumenti.

3.1.2. In appello le istanti sostengono l'erroneità di tale motivazione poiché, anche a voler ritenere non obbligatorio il sistema *google-maps* e quindi consentito altro strumento, il sistema usato da SAL indica una distanza, contrastante con i dati riportati in sede di partecipazione (km. 3,5 e 3 minuti), di km. 3,25 ma misurata il linea retta, non rispettosa della *lex specialis* che non può non intendersi riferita al percorso stradale, riguardando il trasporto mediante ambulanze e non elisoccorso. Con altro strumento (il motore *Via Michelin*) la distanza risulta di 4 km., quindi nei limiti del bando, ma percorribile in ben 13 minuti, cioè oltre i 6 prescritti, tenuto anche conto che il conducente di mezzi di soccorso con sirene in funzione deve comunque rispettare le norme di comune prudenza.

3.1.3. Si osserva in primo luogo che, come risulta dalle precisazioni del responsabile del procedimento (all. n. 25 *bis* all'atto introduttivo del giudizio di primo grado), il sistema *google-maps*, ma alternativamente anche quello *google-earth*, sono indicati come strumenti per l'identificazione del punto di stazionamento ottimale mediante le coordinate riportate nelle schede tecniche descrittive delle singole postazioni, a tal fine fornendosi le istruzioni per la localizzarlo con quei sistemi. Scopo dell'indicazione era dunque

quello di agevolare il concorrente in tale operazione, e non certo quello di dettare una ulteriore regola di gara, vincolante per il concorrente stesso ma non contenuta nell'avviso, per il calcolo delle distanze e dei tempi da riportare, per la (sola) fascia oraria H24, nella descrizione della sede operativa proposta.

3.1.4. In secondo luogo, se è vero che la scheda tecnica descrittiva della postazione MI000/C stabilisce in 4 minuti “la distanza massima accettabile in chilometri, rispetto alla coordinate geografiche, per la sede operativa” ed in 6 minuti “il tempo massimo accettabile per raggiungere, dalla sede operativa, il Punto di Stazionamento Ottimale”, sicché è evidente che distanza e tempi vanno ragguagliati alla percorrenza stradale, è altresì vero che le stesse appellanti ammettono che è di 4 chilometri, quindi entro i limiti massimi della *lex specialis*, la distanza stradale calcolata dal sistema *Via Michelin*; il che dimostra l'approssimazione di tutti tali strumenti.

3.1.5. Infine, quanto ai tempi, quelli associati alla distanza dal detto sistema appaiono verosimilmente inattendibili per come riferiti al particolare impiego e tipologia dei mezzi cui si riferiscono le prescrizioni di gara, ovverosia di ambulanza a sirene spiegate e, quindi, senza l'osservanza degli ordinari limiti ed obblighi di circolazione; e, sia pur tenuto conto delle norme di comune prudenza da osservarsi da parte degli autisti durante l'espletamento di un servizio di pronto soccorso urgente, sui quali le istanti si dilungano, nonché considerata la situazione dei luoghi per come

appare dalla cartografia allegata, non appare palesemente illogico che sia stato ritenuto plausibile un tempo di percorrenza stradale di non più di sei minuti. Dunque, va confermata la reiezione della censura di “mancato rispetto di ambedue i limiti”, poiché l’effettività di tali circostanze non risulta adeguatamente dimostrata.

3.1.6. Circa le fasce orarie H6 e H12, la citata scheda tecnica approntata dalla stazione appaltante non indica distanze e tempi massimi, i quali pertanto non andavano dichiarati, mentre per i rispettivi punti di stazionamento ottimale nella stessa scheda si dice espressamente che le coordinate geografiche sono fornite “indicativamente”. Del resto, non è affatto chiaro quanto intendessero le ricorrenti nel punto in cui lamentavano che l’indicazione, nel modello A “descrizione sede” per Basiglio e Vignate, di “coordinate diverse da quelle di contesto”, evidentemente quelle segnate riferendosi non ai punti ottimali di stazionamento, bensì alle sedi delle associazioni e nulla essendo dedotto circa la loro inadeguatezza rispetto al “contesto”.

3.2. Per il parametro “B – Idoneità al corretto espletamento del servizio in base al numero del personale dipendente e volontario assegnato al servizio, anche rispetto alla copertura oraria: punti 20”, in relazione al quale l’avviso prescriveva di utilizzare “preferibilmente anche gli schemi per la predisposizione dell’elenco del personale dipendente e volontario con qualifiche e livello di formazione di competenza dell’E/O – A/C: il numero del personale dipendente ...

specificandone la percentuale di impiego ...; il numero del personale impiegato ... specificandone la percentuale di impiego”, le ricorrenti censuravano il maggior punteggio di 16 (postazione MI000/C) e 18 (postazione MI000/D) attribuito a SAL, rispetto a quello di 12 attribuito al CLS (per entrambe le postazioni), in ragione del prevalente utilizzo di volontari, cioè con valutazione illogica e ingiusta e violativa della *lex* di gara in quanto, come dichiarato dal medesimo CLS che in tal modo si è assunto maggiori oneri, la copertura del servizio va garantita con personale dipendente poiché quello volontario può svolgere il servizio stesso in funzione della sua disponibilità.

3.2.1 Il TAR ha ritenuto che la valutazione del rapporto tra dipendenti e volontari aveva lo scopo non di premiare l'una o l'altra categoria, ma di valutare il rapporto stesso all'interno dell'organizzazione di volontariato, che è tenuta ad osservare il principio della prevalenza delle prestazioni dei volontari, al fine di accertarne l'affidabilità dell'offerta sotto il profilo della continuità mediante l'apporto di personale dipendente.

3.2.2. Le appellanti deducono, per le postazioni MI000/C e D, che in tal modo il TAR ha travalicato le stesse difese di AREU, le quali si basavano sul dato numerico del complessivo personale messo a disposizione. Inoltre, la ricordata motivazione è contraria ai criteri di valutazione stabiliti dalla legge di gara, nonché al dettato dell'art. 2, co. 5, della legge n. 381 del 1991, secondo cui nella gestione dei

servizi affidati da p.a. le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalla legge vigenti. Circa la ritenuta continuità, il rapporto dichiarato da SAL è inidoneo a garantire una turnazione completa, oltre che ingiusta ed illogica per aver CSL messo a disposizione maggiori professionali assumendosene i maggiori oneri economici.

3.2.3. Come eccepito da SAL, la penultima deduzione è inammissibile. Difatti in primo grado non si lamentava la violazione del cit. art. 2, co. 5, ma, come si è visto, la mancata considerazione che CSL garantiva meglio il servizio con personale dipendente, sopportandone il maggior costo. Dev'essere inoltre evidenziato come il giudice deve basarsi non solo sulle difese delle controparti, nella specie dell'Amministrazione resistente, ma soprattutto su quel che risulta dagli atti di causa.

3.2.4. In merito ai profili correttamente reintrodotti in appello, va osservato che, essendo il parametro in parola costituito dalla "idoneità al corretto espletamento del servizio in base al numero dei dipendenti e/o i volontari assegnati al servizio" da valutarsi in base ai prescritti dati, si evince chiaramente come gli elementi rilevanti a tali fini concernessero sia il numero complessivo degli addetti, sia il rapporto tra volontari e dipendenti.

Sotto il primo aspetto, il gruppo tecnico incaricato dell'esame dei progetti tecnici ha in sostanza sottolineato il forte divario tra SAL e

CLS e, sotto il secondo, ha giudicato il rapporto “sufficiente” per CLS, mentre per SAL ha definito il rapporto stesso “buono” e “più che buono”. Tale valutazione risulta esente dai vizi prospettati, posto che il notevolissimo numero di volontari (120 + 30 + 48 per le singole fasce orarie della postazione MI000/C e 80 + 24 + 17 per le fasce della MI000/D) offerto da SAL già di per sé consente un’adeguata organizzazione dei turni tenendo conto della disponibilità dei volontari stessi e, quindi, assicura la continuità del servizio, essendo oltretutto i volontari comunque affiancati da dipendenti (9 + 4,5 + 1,5 e, rispettivamente, 8+2+3). Ciò a maggior ragione a fronte del personale offerto da CLS (20 dipendenti e 12 volontari per tutte le fasce orarie ed “uguali alle altre postazioni”).

Né può ragionevolmente sostenersi la maggior professionalità dei dipendenti rispetto ai volontari, poiché anche questi ultimi devono essere già formati ed in possesso delle relative certificazioni.

Infine, il maggior costo non costituiva elemento valutabile, non essendo menzionato tra i predetti elementi indicati nell’avviso.

3.3. Circa il parametro “C – Modalità e frequenza dei percorsi formativi di aggiornamento per i dipendenti e/o i volontari assegnati al servizio: Punti 5”, l’avviso richiedeva la descrizione della frequenza e delle modalità di aggiornamento del personale impiegato “per un massimo di due pagine”. Le ricorrenti, nell’espone di aver conseguito al riguardo per ambedue le postazioni MI000/C e D 3 punti, mentre a SAL ne sono stati attribuiti 5 con la motivazione

“percorsi formativi di alto livello ulteriormente approfonditi”, deducevano la violazione della regola prefissata, nonché dei principi di imparzialità, *par condicio* e buon andamento dei lavori della commissione, sostenendo che SAL doveva essere esclusa o, quanto meno, vedersi attribuiti zero punti, avendo la medesima presentato una descrizione per la postazione MI000/C di 32 pagine (di cui 9 per l'Associazione P.A. di Vimodrone, 14 per Croce Amica di Basiglio e 9 per P.A. Cittadini Vignatesi) e per la postazione MI000/D di 28 pagine (di cui 9 per S.O.S. Milano, 8 per P.A. Croce Viola di Milano e 9 per Avis comunale Cologno Monzese), senza peraltro indicare realmente i percorsi formativi, ed assumendo che se anche CLS avesse avuto la possibilità di redigere una proposta di pari composizione avrebbe ottenuto un punteggio molto maggiore, comunque essendo illegittimo quello attribuitogli per l'ampia e puntuale descrizione.

3.3.1. IL TAR ha osservato che nel caso in esame la mancata previsione di espressa sanzione per il superamento del numero di pagine indicate nell'avviso, onde il prescritto confezionamento della descrizione non è stato ritenuto dalla stazione appaltante requisito essenziale di partecipazione, induce a ritenere che la commissione abbia valutato la sostanza piuttosto che la forma.

3.3.2. Le appellanti ribadiscono che la dizione “descrizione per un massimo di 2 (due) pagine” pone un puntuale autovincolo procedimentale, preordinato all'esigenza di speditezza, di correttezza,

di parità di trattamento e non discriminazione, a fronte del quale la commissione non poteva procedere alla valutazione dell'offerta o, almeno, nella sua parte eccedente le due pagine; quanto alla prevalenza della sostanza sulla forma, si tratta di mera petizione di principio, formulata in via dubitativa e, comunque, disancorata dalle emergenze processuali, stante anche la non marginalità dell'eccedenza. Lamentano altresì che il primo giudice non abbia esaminato le subordinate censure, sopra ricordate.

3.3.3. In merito alla pretesa illegittimità, in relazione all'ampia e puntuale proposta perché distinta in tre fasi, del punteggio di 3 assegnato a CLS, il dato che CLS abbia suddiviso la descrizione in "formazione/aggiornamento sanitario effettuato presso l'AAT 118 di Milano", "formazione/aggiornamento sanitario" e "formazione pratica" non si vede come possa inficiare il giudizio di "percorsi formativi di base" formulato dal gruppo tecnico ed il conseguente punteggio.

3.3.4. Circa gli effetti della mancanza di espressa sanzione, va condivisa la riportata soluzione del primo giudice, conforme all'orientamento giurisprudenziale condiviso dal Collegio (cfr. Cons. St., sez. V, 15 luglio 2013 n. 3843, 21 giugno 2012 n. 3677, 21 febbraio 2011 n. 1080 e 20 giugno 2007 n. 3473).

A tanto va aggiunta la tassatività delle clausole di esclusione introdotta dal co. 1 bis dell'art. 46 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, aggiunto dall'art. 4, co. 2, lett. d), n. 2, del d.l. 13 maggio 2011 n. 70

(convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011 n. 106), ai sensi del medesimo art. 4, co. 3, applicabile *ratione temporis* alla procedura in questione, indetta con deliberazione 9 settembre 2011 n. 163, e costituente fondamentale principio generale di derivazione comunitaria regolante ogni tipologia di contratto pubblico, qual è anche la “convenzione” alla cui stipulazione è finalizzata la medesima procedura.

3.3.5. Si deve invece condividere, sia pure nei limiti poi precisati, la doglianza concernente il punteggio attribuito alla “descrizione” di SAL.

Al Collegio appare corretto che le due pagine previste al massimo dall’avviso possano riferirsi a ciascuna organizzazione di volontariato rappresentata; tuttavia, è evidente l’abnormità e non certo marginalità dello scostamento della descrizione per singola o.v. di SAL, tenuto conto che (diversamente dal parametro F) l’avviso stesso non faceva salvi dal computo gli eventuali allegati; pertanto, non può essere seguita la tesi di AREU secondo cui dopo l’illustrazione in meno di una pagina e mezzo dei percorsi formativi la concorrente avrebbe allegato tabelle riassuntive che, in quanto tali, non concorrerebbero ad incrementare lo spazio consentito.

Sta di fatto che nella pagina e mezzo si descrivono le ordinarie certificazioni ed abilitazioni, si accenna a corsi “obbligatori” per tutto il personale previsti in tema di sicurezza dei luoghi di lavoro e prevenzione incendi, nonché a corsi “di retraining BLSA/PBLSA, a

corsi teorici specifici, attività pratiche ed affiancamenti con Centralini esperti. Seguono tabelle definite “riassuntive” del percorso formativo di base e di quello aggiuntivo, invece molto particolareggiate, nonché si descrive come “elemento di qualità e di formazione continua” la “piattaforma FAD” del CEFRA ANPAS Lombardia, di cui si afferma “l'utilizzo da poco implementato” da parte dell'Associazione, che in tal modo “integra la formazione somministrata ai volontari, dipendenti ed altro personale eventualmente impiegato in servizio”. Non v'è dubbio in fatto, pertanto, che proprio le parti che seguono la prima esposizione di una pagina e mezza ha influito sulla formulazione da parte del gruppo tecnico del giudizio discrezionale di “alto livello” della formazione e suo ulteriore approfondimento, con conseguente vantaggio di SAL rispetto a CLS, che ha invece osservato la prescrizione; di qui la violazione della regola di gara predetta e, nel contempo, dei principi di *parcondicio* tra i concorrenti, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

L'illegittimità del giudizio si risolve nell'invalidità della graduatoria per la sola postazione MI000/C, per le ragioni che emergeranno in prosieguo. Da ciò deriva, peraltro, non direttamente l'attribuibilità di punti zero ma, meno rigorosamente, la necessità della riedizione del giudizio da formularsi con riguardo ai limiti imposti dall'avviso, vale a dire senza considerare le pagine eccedenti le due, non potendo condividersi l'assunta impossibilità del gruppo tecnico di “scegliere”

le parti accettabili sotto il profilo dimensionale, in via di fatto in considerazione soprattutto dell'articolazione grafica della "descrizione" e con riferimento almeno alla prima pagina e mezza, in diritto se non altro in nome del principio di conservazione degli atti giuridici e tenuto conto che la ripetuta "descrizione" non costituisce vera e propria proposta contrattuale che è insuscettibile di essere solo parzialmente considerata.

3.4. Riguardo al parametro "D – tipologia dei mezzi da adibire al servizio presso la postazione di soccorso, anno di immatricolazione e km percorsi: Punti 10", l'avviso richiedeva l'elenco dei mezzi che verranno utilizzati per il servizio stesso "con indicazione della marca e modello, del titolo che ne giustifica il possesso, dell'eventuale valore di acquisizione, dell'anno di immatricolazione, la targa, il chilometraggio totale, la cilindrata, la potenza, la tipologia (...) e la percentuale di impiego", nonché prescriveva i requisiti di prima immatricolazione "da non più di 7 anni" e di "non aver percorso più di 210.000 km".

Per entrambe le postazioni MI000/C e D CLS ha ottenuto 7 punti e SAL ne ha ottenuti 10 per la prima e 9 per la seconda.

In ricorso CLS sosteneva di aver presentato esso, invece, la miglior proposta, come dimostrerebbe il formulato prospetto comparativo, e lamentava irragionevolezza dei rispettivi giudizi.

3.4.1. Il TAR ha disatteso il motivo poiché la valutazione sarebbe stata effettuata tenendo conto non della sola vetustà, ma pure degli

ulteriori elementi, sicché la preferibilità della dotazione della ricorrente non potrebbe desumersi dal solo primo elemento.

3.4.2. Le appellanti lamentano come non si comprenda da dove il primo giudice abbia tratto prove per l'affermazione anzidetta, in quanto dal verbale nulla di ciò emergerebbe, ribadendo che se fossero stati applicati i criteri della legge di gara CLS avrebbe ottenuto il miglior punteggio poiché aveva proposto per la postazione MI000/C e le due fasce H24 e H12 di mettere in servizio dall'ottobre 2012 mezzi di nuova immatricolazione di cui aveva fornito gli identificativi ed il verbale di collaudo, mentre i mezzi di SAL risalgono al 2009, 2010 e 2011; per la postazione MI000/D CLS aveva proposto mezzi immatricolati nel 2011 e SAL mezzi più datati.

3.4.3. In tal modo le appellanti insistono sull'essenzialità ai fini valutativi dell'anno di immatricolazione, mentre l'avviso riferiva il criterio ad una serie di elementi, tra cui il numero dei mezzi (per questo scopo ne è evidentemente richiesto l'elenco). Come risulta dalla relativa tabella di valutazione, il gruppo tecnico ha appunto tenuto conto espressamente, oltre che dell'idoneità dei mezzi compresi quelli di riserva (*back up*), del numero dei mezzi stessi (MI000/C: 3 + 2 di *back up* CLS; 4 + 3 di *back up* SAL – MI000/D: 3 + 2 di *back up* CLS; 3 + 3 di *back up* SAL) e della dichiarata percentuale di utilizzo per i rispettivi servizi; certamente, inoltre, ha tenuto conto della vetustà, tanto che ha sottolineato come per MI000/C CLS avesse offerto la sostituzione di due mezzi con nuove

ambulanze (mancando però, per entrambe le postazioni, di indicare la percentuale d'impiego dei mezzi di *back up*), nonché come SAL avesse offerto anche un mezzo da acquistare; d'altra parte, l'osservazione del TAR sulla non rilevanza assoluta della vetustà risulta confermata dal tenore dell'avviso, il qual prevede una deroga, a determinate condizioni, per i mezzi immatricolati prima di 7 anni ma con meno di 150.000 chilometri. Pertanto, nessuna palese irrazionalità sotto i profili dedotti è rinvenibile nella valutazione contestata.

3.5.- Per il parametro "F – completezza del progetto, affidabilità garantita ed eventuali ulteriori elementi qualificativi/migliorativi dello svolgimento del servizio: Punti 15" l'avviso richiedeva la descrizione di tali elementi per un massimo di una pagina, esclusi eventuali allegati.

Le ricorrenti si dolevano, analogamente al parametro C, che SAL avesse dedicato all'argomento ben 26 (per MI000/C) e 23 (per MI000/D) pagine, prive di allegati, ottenendo 13,5 punti rispetto ai 9 conseguiti da CSL. Al riguardo, il TAR ha fatto riferimento a quanto ritenuto in ordine al parametro C, come peraltro in questa sede le attuali appellanti.

3.5.1. Per quanto rilevato al precedente punto 3.3.4, la Sezione ritiene che SAL non potesse essere esclusa dalla gara. Inoltre, per il parametro F, ora in esame, non sono utili alle appellanti le conclusioni raggiunte al seguente punto 3.3.5, dal momento che, con

riferimento al medesimo parametro, l'avviso poneva la diversa regola dell'ammissibilità degli allegati. Ed infatti CLS si è, si, limitata ad una descrizione di una sola pagina, ma ha aggiunto allegati per ben 47 (MI000/C) e 10 (MI000/D) pagine di allegati, mentre SAL all'iniziale prima pagina ha fatto seguire "capitoletti" (quali servizi svolti, progetto sicurezza, formazione esterna, protocolli, incontri e manutenzione) che possono essere apprezzati come sostanziali allegati; in questo caso, pertanto, non risultano configurabili i vizi ritenuti sussistenti per il ripetuto parametro C.

4.- Per le considerazioni sin qui svolte, la domanda di annullamento finalizzata all'aggiudicazione in favore di CLS non può essere accolta poiché, come preannunciato al paragrafo 3.3.5 che precede, il limitato accoglimento dei vizi ivi esaminati comporta la rinnovazione della valutazione del parametro C (come detto valutabile con punti sino a 5) per SAL; ciò con riguardo alla sola postazione MI000/C, per la quale la graduatoria mostra un divario tra la prima e la seconda classificata di 3,89 punti, mentre per la postazione MI000/D il detto accoglimento è irrilevante, stante la differenza tra le due concorrenti di 12,98 punti.

5. Deve, pertanto, essere esaminato l'ultimo mezzo d'appello.

In via subordinata, le ricorrenti deducevano che il gruppo tecnico avrebbe dovuto motivare in maniera analitica e compiuta i resi punteggi, mentre si è limitato a giudizi estremamente sintetici, i quali non consentivano di apprezzare l'*iter* logico che avrebbe condotto al

risultato. Il TAR ha disatteso le censure “come conseguenza logica” ed automatica della reiezione dei precedenti motivi.

Le appellanti sostengono che siffatta reiezione sia tautologica ed apodittica, attesa anche la differenza ontologica tra i primi motivi, volti a conseguire l'aggiudicazione, e l'ultimo, volto ad ottenere il rinnovo delle operazioni di gara. Insistono, quindi, sull'assenza di ogni accurata e completa attività giustificatoria delle valutazioni della commissione in base a criteri generici della *lex specialis* della selezione di cui si controverte, richiamando in proposito la pronuncia della Sezione 18 ottobre 2013 n. 5060 in tema di violazione dell'art. 83 del cit. d.lgs. n. 163 del 2006.

5.1. Precisato che in primo grado una siffatta censura avverso l'avviso non era formulata, quanto al difetto di motivazione nell'attribuzione dei punteggi tecnici si osserva che, benché sintetiche, le indicazioni riportate nelle già accennate tabelle di valutazione del gruppo tecnico riescono a far comprendere gli elementi di fatto posti a base delle valutazioni stesse. Per il resto, basta richiamare l'ormai consolidato orientamento della Sezione, condiviso dal Collegio, secondo cui il punteggio numerico assegnato ai singoli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa integra una sufficiente motivazione a condizione che siano prefissati, con chiarezza e adeguato grado di dettaglio, i criteri di valutazione, prevedenti un minimo ed un massimo (cfr. per tutte la recentissima 15 settembre 2014 n. 4698). E nella specie,

assimilabile sostanzialmente al sistema di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed in cui erano riservati 40 punti al fattore economico, i parametri di valutazione del fattore tecnico-qualitativo rispondevano a tali requisiti, essendo previsti ben sei "indicatori di qualità" sufficientemente chiari e dettagliati in relazione all'oggetto della selezione, con relativi punteggi dal minimo di zero al massimo di 7, 20, 5, 10, 3 e 15.

6.- Respinto quest'ultimo motivo, l'appello resta accolto nei limiti e nei sensi suesposti, con la precisazione che il predetto rinnovo della valutazione del parametro C per SAL, relativamente alla postazione MI000/C, potrà essere effettuato dallo stesso gruppo tecnico originario (cfr. Cons. St., Ad. plen., 26 luglio 2012 n. 30).

Va da sé che tanto non comporta il subentro di CLS nell'affidamento di quella postazione se non eventualmente all'esito della nuova valutazione; di conseguenza, nelle more non ricorrono i presupposti per la declaratoria di inefficacia della convenzione tra AREU e SAL, né per l'ingresso della domanda risarcitoria per equivalente.

7.- Quanto alle spese di entrambi i gradi, l'esito complessivo della controversia ne consiglia la compensazione tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie in parte il medesimo appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata annulla nei limiti e nei sensi di cui in

motivazione l'impugnata deliberazione di aggiudicazione 6 dicembre 2012 n. 214.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/10/2014

IL SEGRETARIO

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