

RISPOSTE A QUESITI

A seguito delle richieste pervenute tramite comunicazioni della procedura telematica ID. SINTEL 171528152, si formulano i seguenti chiarimenti:

Quesito 1)

Si rileva nel disciplinare di gara Art. 3 che l'oggetto dell'appalto consiste nell'affidamento del servizio di trasporto sanitario mediante impiego di tipologia di mezzi riportati nell'allegato B della DGR 16 maggio 2016 n. X/5165. Inoltre nell'art. 7.1 vengono indicati i requisiti di idoneità che i soggetti che intendono partecipare, in forma singola e associata, devono possedere.

Orbene ai fini del rispetto della par-condicio tra i soggetti partecipanti, nonché delle regole fissate dalla normativa in materia riguardante l'immatricolazione e uso delle ambulanze, non si rileva alcun riferimento riguardo:

1) La licenza comunale obbligatoria Dlgs. 285 del 1992 art. 85 -nonché é art. 244 del Decreto nr. 495 del 1992 del Presidente della Repubblica che disciplinano il rilascio dell'Autorizzazione per esercitare il trasporto malati con ambulanza per tutti i soggetti che intendono esercitare l'attività oggetto di gara dietro corresponsione di un corrispettivo: tariffe. Considerato che La DGR Lombardia del 16 maggio 2016 -N. X/5165 disciplina il rilascio dell'Autorizzazione Sanitaria prescrivendo i requisiti tecnico sanitari per esercitare l'attività di trasporto con ambulanze.

. 2) La normativa fiscale alle quali devono adeguarsi le associazioni ed enti no profit per esercitare il servizio dietro corrispettivo.

Ciò detto si evidenzia che le associazioni e gli enti no profit possono Partecipare a Bandi Pubblici nei quali è previsto un corrispettivo fisso svolgendo attività commerciali, come nel caso di specie, intese come tipiche attività d'impresa, a cui è applicabile la normativa fiscale che vale per tutti i redditi d'impresa. Infatti, la sola forma giuridica di associazione non è sufficiente per qualificare tali enti come non commerciali ai fini fiscali. Per attività commerciale si intende l'attività a pagamento svolte verso terzi non soci, ricavi da sponsor, pubblicità e tutte le attività svolte tramite un'organizzazione di tipo po imprenditoriale. Inoltre, sono sempre considerate commerciali per definizione le attività di: cessione di di beni nuovi prodotti per la vendita, somministrazione di pasti, prestazioni alberghiere, l'alloggio, il trasporto ed il deposito, gestione di spacci e mense, l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, le fiere e le esposizioni a carattere commerciale, le pubblicità commerciali, le attività industriali dirette alla produzione di beni o servizi.

Riguardo l'attività commerciale, possiamo distinguere due casi:

- o l'associazione svolge attività commerciale in via marginale, per completare e integrare l'attività svolta verso i soci. Quindi, l'attività commerciale non figura tra gli scopi coperti dell'associazione e non esaurisce l'attività di questa. In questo caso l'associazione rimane un ente non commerciale. E' però necessario che i proventi derivanti dall'attività commerciale non siano mai prevalenti rispetto a quelli derivanti dall'attività istituzionale verso i soci. Per tali attività dovranno comunque essere predisposte le normali scritture contabili, e in caso di attività commerciale non occasionale, sarà necessario aprire P.Iva. Inoltre la contabilità dell'attività commerciale dovrà essere separata rispetto all'attività non commerciale. Riguardo il trattamento fiscale di questi proventi, sarà applicabile il regime fiscale di favore di cui alla legge 1616 dicembre 1991, n. 389, applicabile per gli enti che hanno conseguito proventi derivanti dall'esercizio di attività commerciale per un importo non superiore a 400.000,00 euro per periodo d'imposta.
- o l'attività commerciale è svolta abitualmente e professionalmente, e i proventi di tali attività superano quelli conseguiti nell'ambito dell'attività verso i soci. In tale caso l'associazione perde il requisito della non commercialità e viene considerata, ai fini fiscali, un'impresa a tutti gli effetti. Tutte le sue attività sono sottoposte al regime fiscale d'impresa, con l'obbligo di tenere le scritture contabili ordinarie e preparare il bilancio ordinario. Indipendentemente dalle previsioni statutarie, l'ente perde la qualifica di non commerciale qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo di imposta. In merito, sono stati elaborati dei criteri presuntivi per la perdita della qualifica:
 - prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale rispetto alle restanti attività;
 - prevalenza dei ricavi delle attività commerciali rispetto al valore delle cessioni e delle prestazioni riguardanti l'attività istituzionale verso i soci;
 - prevalenza dei redditi derivanti dall'attività commerciale rispetto alle entrate istituzionali;

- prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.

Appare evidente che la partecipazione al bando di gara di che trattasi da parte di un'associazione di volontariato, per gli importi a base d'asta e per la durata, vadano a configurare un'attività commerciale svolta abitualmente e professionalmente. Di conseguenza rientrando nel decreto legislativo n. 285 del 1992 art. 85 -- nonché art. 244 del Decreto nr. 495 del 1992 del Presidente della Repubblica che disciplinano il rilascio dell'Autorizzazione per esercitare il trasporto malati con ambulanza a scopo di lucro ricevendo quindi un corrispettivo. Tale previsione è confermata anche dall'art. 15 del disciplinare laddove dove la stazione appaltante attribuisce un punteggio qualità pari a 22 punti per il seguente criterio:

“modello organizzativo ed operativo proposto per la gestione;

-modalità adottate per garantire il rispetto dei tempi di intervento fissati nel capitolato speciale;

-modalità di gestione di eventuali eventi eccezionali che richiedano un incremento di attività.

Saranno valorizzate metodologie ed organizzazione volte a garantire l'ottimale erogazione del servizio, rispetto alle esigenze espresse dalla ASST, in termini qualitativi e prestazionali e che garantiscano un servizio rapido ed efficiente, anche in relazione ai diversi flussi di chiamata nel corso della giornata”

Nei due casi sopra descritti l'immatricolazione e uso delle ambulanze per prestazioni di trasporto senza corrispettivo o dietro corrispettivo (come nel caso di specie o dei trasporti remunerati con le Tariffe Regione Lombardia) è disciplinata dal Decreto Ministeriale 1 Settembre 2009 nr.137 lettera D) che a tale riguardo precisa:

"..Al riguardo, si precisa che l'assenza della "finalità di lucro" è riferita alla prestazione di trasporto e non al soggetto che la pone in essere (es. ONLUS, cooperative sociali ONLUS).."

Viepiù il bando di gara prevede delle tariffe fisse e non già un rimborso delle spese effettivamente sostenute che seguirebbero la logica delle rendicontazioni con possibilità di variazioni in funzione della normale fluttuazione del mercato. Appare logico dedurre che se la gara di appalto è aperta a tutti i partecipanti (Onlus, Cooperative, Società di Capitali) la prestazione ha finalità di lucro e rientra nella disciplina del D.lgs. n. 137 laddove prevede l'immatricolazione delle ambulanze come Noleggio con Conducente. Di conseguenza le associazioni di volontariato possono certamente partecipare alla gara adeguandosi alla disciplina, anche di natura fiscale.

Inoltre riteniamo utile richiamare la recente sentenza della Quinta sezione del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania del 02/05/2023 nr. 02621/2023 1/2023 riguardo le spese effettivamente rimborsabili alle Associazioni di Pubblica Assistenza e Volontariato, laddove al punto 4. Così recita:

“Infondata è anche la seconda delle articolate censure, con cui la ricorrente organizzazione ha impugnato l'Avviso Pubblico nella parte in cui ha determinato il limite massimo delle spese rimborsabili all'aggiudicataria, poiché, così disponendo, l'ASL avrebbe fatto atto ricorso – a dire della ricorrente -ad una forfetizzazione dei costi vietata dalla legge, esponendo le ODV a dover sopportare in proprio gli eventuali maggiori costi, con ricadute negative anche sulla regolare esecuzione del servizio.

Per confutare la riportata doglianza, reputa il Collegio necessario muovere da una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento in cui primeggia il ruolo decisivo assolto dalle previsioni poste dall'art. 56, d.lgs.n. 117/2017. Quest'ultimo, nel consentire alle pubbliche amministrazioni la stipula con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale di "convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato", precisa che: tali convenzioni "possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate" (comma 2); il rimborso avviene "nel rispetto del principio di effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione" (comma 4).

Sul significato da attribuire alla locuzione "spese effettivamente sostenute e documentate" (i.e. spese vive) impiegata dall'art. 56, comma 2, d.lgs. n. 117/2017, il parere del Consiglio di Stato 20 agosto 2018 n. 2052 ha avuto modo di affermare che:

"Occorre intendersi su tale locuzione, atteso che il rimborso che escluda la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copra solamente le spese vive, nega l'onerosità della prestazione ed enuclea un contesto di servizio di interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici. A questo riguardo, la stessa disposizione del quarto comma ma

dimostra l'impossibilità di pervenire, sul piano dello stretto diritto positivo, ad un approdo sicuro. Per tentare una sintesi, sembra far propendere per l'onerosità del servizio sociale di interesse generale oggetto della convenzione la riconduzione tra le spese rimborsabili dei costi indiretti e forse anche degli oneri relativi alla copertura assicurativa, ma è indubbio che si tratta di ipotesi limite, non costruite con previsioni di portata generale, che si collocano quasi in una terra di nessuno"..

Inoltre, il medesimo parere del 2020 agosto 2018 ha anche sottolineato come, in termini più ampi, le procedure di affidamento dei servizi sociali contemplate nel codice del terzo settore (i.e. accreditamento, co-progettazione e partenariato) sono estranee al codice dei contratti pubblici "ove prive di carattere selettivo, ovvero non tese all'affidamento del servizio, ovvero ancora ove il servizio sia prospetticamente svolto dall'affidatario in forma integralmente gratuita, intesa nel rigido senso specificato sopra", mentre "sono, viceversa, soggette al codice dei contratti pubblici, pubblici, al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore, ove il servizio sia prospetticamente svolto dall'affidatario in forma onerosa, ricorrente in presenza anche di meri rimborsi di spese forfettari e/o estesi a coprire in tutto od in parte e il costo dei fattori di produzione; l'Amministrazione, inoltre, deve specificamente e puntualmente motivare il ricorso a tali modalità di affidamento, che, in quanto strutturalmente riservate ad enti non profit, de facto privano le imprese profit della possibilità di rendersi affidatarie del servizio".

In definitiva, nelle procedure ad evidenza pubblica rette dal d.lgs. n. 117 cit. "deve escludersi qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese ("le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente")" (cfr. Cons. Stato, comm. spec., parere 20 agosto 2018 n. 2052). Infatti, l'ammissibilità stessa del sistema convenzionale con gli enti del terzo settore si fonda sulla circostanza che esso concorra al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio, cioè, fermo restando che le organizzazioni coinvolte non debbono trarre alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime (TAR Piemonte, sez. I, 29 dicembre 2021 n. 1226). Così, quando un ente pubblico agisca quale stazione appaltante, attivando una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un contratto pubblico per lo svolgimento di un servizio con il riconoscimento di un corrispettivo, idoneo ad assicurare un utile di impresa, si applicherà il d.lgs. n. 50 cit., venendo ad esistenza un rapporto a prestazioni corrispettive; al contrario, a fronte dell'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi delle disposizioni del titolo VIII del d.lgs. n. 117 cit., finalizzata alla selezione degli enti del terzo settore con i quali formalizzare un rapporto di collaborazione, si applicheranno le sole disposizioni del d.lgs. n. 117 cit. e della l. n. 241 cit. (TAR Piemonte, sez. I, 29 dicembre 2021 n. 1226).

Fatte tali doverose premesse, è noto che nel quadro dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti del terzo settore avvenga ordinariamente che le prime mettano a disposizione dei secondi le proprie risorse economiche, materiali ed umane per lo svolgimento di servizi di interesse generale. I mezzi finanziari così somministrati vanno considerati alla stregua di contributi ex art. 12, l. n. 241/90, come pure chiarito dal d.m. 31 marzo 2021 n. 72. che, una volta preventivamente determinati dall'amministrazione, possono essere fruiti dall'organizzazione di volontariato a condizione di un'analitica e documentata rendicontazione delle spese sostenute, posto pubbliche hanno l'obbligo di controllare il "corretto impiego delle risorse strumentali" ex art. 93, comma 3, lett. e), d.lgs. n. 117 cit."

RISPOSTA: Si conferma quanto prescritto negli atti di gara.

Quesito 2)

Nel bando è prevista una remunerazione per i trasporti singola tratta così come A/R comprensivi rispettivamente di un'ora e mezzo di sosta. All'uopo occorre prendere in esame un dato certo e oggettivo riferibile al costo del lavoro. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con D. n. 7 del 2020, per i lavoratori riconducibili al servizio di che trattasi Cooperative del settore SocioSocio-Sanitario Assistenziale aggiornato ad Settembre 2020, ha stabilito che la retribuzione oraria dei livelli B1 (ausiliario) e C1 (autista), che compongono l'equipaggio di una ambulanza, sono rispettivamente pari a:

Ausiliario €. 18,65 5 + Autista €. 20,09 per un complessivo pari a €. 3. 38,74.

Al dato oggettivo del costo del lavoro vanno aggiunti i costi variabili derivanti da:

1) Sicurezza sui luoghi di lavoro 81/0 81/08;

- 2) Carburante dei mezzi utilizzati;
- 3) Disinfezione e pulizia dei mezzi;
- 4) Manutenzione ordinaria e straordinaria;
- 5) Divise e D.P.I. per il personale;
- 6) Acquisto e ammortamento dei mezzi (ambulanza o pulmino);
- 7) Revisione obbligatoria annuale dei mezzi;
- 8) Revisione obbligatoria annuale delle apparecchiature;
- 9) Ossigeno ricarica bombole;
- 10) Sede Operativa;
- 11) Centrale di coordinamento.

Ciò premesso si rileva il dato errato che riteniamo abbia origine da un refuso.

Il dato riguarda la previsione nei trasporti in tratta singola o in tratta A/R di un'ora di sosta nel primo caso e di un'ora nel secondo caso ricompresa nella tariffa del trasporto. In sostanza se prendiamo ad esempio il trasporto di un paziente con 2 Operatori, come previsto nella tabella nr.1 del disciplinare di gara, il corrispettivo di Euro 54,74 o 58,31, all'interno del quale è ricompresa un'ora di sosta successiva al trasporto il cui costo per il solo personale è pari ad €. 38,74, rende la tariffa stessa iniqua e insufficiente a coprire i costi del personale. Evidente che se detraiamo la somma di €.38,74 da 54,74 avremo come risultato che per un trasporto in ambulanza con due operatori nella Regione Lombardia viene riconosciuta la tariffa di €. 16,00

Evidente l'errore macroscopico che indurrà gli operatori economici a non poter pagare le ore di lavoro al personale impiegato.

Con un esempio pratico e oggettivo analizziamo il tempo occorrente per effettuare un trasporto tipo, dall'Ospedale di Brescia all'Ospedale di Chiari: percorrenza 30 minuti + il tempo necessario al prelievo del paziente e il caricamento in ambulanza 15 minuti e viceversa all'arrivo 15 minuti = totale 1 ora partenza dell'ambulanza ed equipaggio gio dalla sede → raggiungimento del presidio sanitario Ospedale di Brescia → prelievo paziente → trasporto del paziente all'Ospedale di Chiari → accompagnamento al reparto o all'accettazione del presidio → ritorno in sede.

Al fine di concentrare l'attenzione sulla tratta, prendiamo in considerazione esclusivamente il percorso dall'Ospedale di Brescia per il quale occorrono: 30 minuti ai quali aggiungere 15 minuti per il prelievo del paziente dal proprio letto e assicurarlo sulla lettiga e in ambulanza e altri 15 minuti una volta giunti a destinazione per condurlo all'accettazione e liberare la lettiga. Per effettuare il predetto servizio, senza considerare il percorso e il tempo necessario dalla sede operativa dove staziona l'ambulanza al presidio di prelievo, occorrono in media 60 minuti.

Stabilito quindi il tempo occorrente per il trasporto e ricondotto quest'ultimo alle tariffe Ministeriali sul lavoro, si ha un costo del lavoro di:

o Per il trasporto €. 38,74

o Per l'ora di sosta compresa nella tariffa altri €. 38,74

Quindi se per il trasporto si impiega un'ora e un'altra ora è compresa per la sosta, appare evidente che il costo del lavoro pari ad Euro 77,48

è di molto superiore alla tariffa riconosciuta pari ad Euro 54,74 + 15,93 rimborso chilometrico = Euro 70,67

Appare macroscopico l'errore laddove nella medesima tabella viene quantificata la tariffa per ogni ora di sosta eccedente la prima di cui sopra in Euro 41,65. Quivi la discrasia, se l'ora di sosta eccedente la prima viene valorizzata in Euro 41,65 come è possibile che all'interno della tariffa per il trasporto vi possa essere un'ora di sosta + l'ora necessaria per il trasporto?

Per tutto quanto si chiede un'urgente e attenta verifica delle tariffe in relazione al al costo del lavoro e laddove ritenuto attuabile una immediata correzione eliminando la ora di sosta nella tratta singola e la ora e trenta di sosta nella tratta A/R.

RISPOSTA:

In ordine a quanto sopra riportato in termini di costi e tariffe del servizio si conferma quanto previsto negli atti di gara, per la determinazione dell'importo posto a base d'asta e dell'offerta economica.

Quesito 3)

Nel capitolato di gara all'Art. 3 punto 3.1, sono indicati al paragrafo A e B le tipologie di servizio richiesto con le rispettive fasce orarie. Non è ben specificato però il numero di mezzi che desiderate dedicati all'appalto in quanto al punto B si evidenzia "l'Operatore Economico aggiudicatario dovrà assicurare la disponibilità dell'autoambulanza e del relativo equipaggio" ove sembrerebbe indicato un singolo mezzo, mentre al punto A si evidenzia "l'Operatore Economico aggiudicatario dovrà assicurare la disponibilità dei mezzi e del relativo equipaggio" ove sembrerebbero richiesti più mezzi in disponibilità. Si prega quindi di indicare le risorse veramente richieste da mettere a disposizione.

RISPOSTA:

Nel capitolato di gara non è stato indicato il n. di autoambulanze che l'Operatore Economico deve mettere a disposizione in quanto si è ritenuto che lo stesso possa decidere quanti mezzi siano necessari per ottemperare alle richieste dell'Azienda in relazione alla pianificazione giornaliera, purché soddisfi tutte le richieste nei tempi concordati.

Sono attualmente disponibili per il servizio due mezzi per i Presidi di Desenzano e Manerbio e tre mezzi per il P.O. di Gavardo.

Quesito 4)

Nel capitolato di gara all'Art. 5 punto 5.1 viene indicata la procedura di acquisizione delle richieste di trasporto programmato. E' poco chiara la metodologia adottata per l'inserimento da parte della Vostra struttura, tramite piattaforma, dei servizi da effettuare il giorno seguente. O meglio: detti servizi vengono richiesti senza indicazione di fascia oraria e l'OE deve dalle 16.00 alle 17.00 pianificare e comunicare la programmazione oraria degli stessi? Oppure vi è già indicata una pianificazione oraria e l'OE deve verificare eventuali incompatibilità orarie e modificarle? Nel secondo caso le modifiche possono essere effettuate in autonomia o in accordo con i singoli reparti?

RISPOSTA:

Vi è già indicata una pianificazione oraria, l'Operatore Economico deve verificare eventuali incompatibilità orarie ed eventuali modifiche devono essere effettuate in accordo con i singoli reparti (o con chi gestirà la programmazione).

Quesito 5)

Nel capitolato di gara all'Art. 12 al paragrafo c) viene indicata una penale in caso "il mezzo non intervenga entro i 40 minuti in caso di trasporto non programmato in regime di urgenza" quando nell'ART. 3 dello stesso capitolato viene indicato come tempo di intervento massimo per i servizi non programmati 120 minuti. Quale valore si deve prendere a riferimento?

RISPOSTA:

Si deve rispettare il tempo di intervento massimo di 120 minuti, indicato all'art. 3.
I 40 minuti sono un refuso.

Desenzano del Garda, 31 luglio 2023

IL R.U.P
Dott.ssa Anna Maria Stefania Stigliano
(f.to in atti)