



# DELIBERA N. 115

6 marzo 2024.

## Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Croce Bianca S.r.l. – Gara europea aperta per la conclusione di un accordo quadro per i servizi di trasporto sanitario e trasporto sanitario semplice di soggetti nefropatici sottoposti a trattamento dialitico afferenti all'ASST Pavia - Importo a base di gara: Euro 6.415.008,34 - S.A.: Azienda Regionale Emergenza Urgenza AREU 118 Milano.

**UPREC - PREC 5/2024/S**

## Riferimenti normativi

Art. 100 del D.lgs. n. 36/2023.

## Parole chiave

Trasporto sanitario, Requisiti di capacità tecnica e professionale, Noleggio con conducente, Certificato di abilitazione professionale CAP o K.

## Massima

**Appalto pubblico – Servizi – Trasporto sanitario di dializzati - Scelta del contraente – Requisiti – Requisiti di capacità tecnica e professionale – Certificazioni richieste agli autisti delle autoambulanze – Certificato di abilitazione professionale di tipo CAP o KB – Necessità – Non sussiste – Ragioni.**

*Il servizio di trasporto sanitario di dializzati, qualificabile come servizio socio-sanitario, non è assimilabile al servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone, per il quale il Codice della strada richiede l'immatricolazione dei mezzi in uso terzi e il certificato di abilitazione CAP o KB per la guida degli automezzi. L'esercizio del servizio di trasporto sanitario di soggetti fragili impone, invece, il rispetto di titoli autorizzativi e condizioni operative specifiche previste dalla normativa, in particolare il possesso di certificazioni specifiche conseguite all'esito di percorsi formativi, per la necessità di tutelare l'incolumità e l'ordine pubblico, mentre non è richiesta la certificazione CAP o KB.*



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 6 marzo 2024

## DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 116111 del 28 dicembre 2024, con la quale la Società Croce Bianca S.r.l. (premettendo di avere presentato la domanda di partecipazione alla gara) ha contestato la disciplina di gara e i chiarimenti resi dalla AREU, nella parte in cui non viene richiesto il possesso della patente K da parte del conducente delle ambulanze immatricolate in uso terzi secondo il d.m. n. 137/2009;

RILEVATO che, secondo la Società istante, la normativa di riferimento (D.G.R. Lombardia 5165 del 16 maggio 2016, D.lgs. n. 285/1992, d.m. n. 137/2009) richiede i seguenti requisiti per effettuare il servizio di trasporto malati dietro corrispettivo: *i/* autorizzazione sanitaria regionale in base alla D.G.R. X/5165; *ii/* autorizzazione comunale per la sede operativa di autorimessa; *iii/* ambulanze immatricolate come noleggio con conducente; *iv/* certificato di abilitazione alla guida CAP o K. In seguito al chiarimento reso da AREU (secondo cui "il certificato di abilitazione KB non è previsto, né richiesto dalla lex specialis di gara"), la Società istante ha chiesto all'Autorità se per la guida delle ambulanze immatricolate in uso terzi secondo il d.m. 137/2009 sia necessario o meno il certificato di abilitazione alla guida CAP o K;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota prot. 9608 del 19 gennaio 2024;

VISTA la documentazione in atti e la memoria presentata dalla Stazione appaltante il 29 gennaio 2014, acquisita al prot. n. 14326/2024, la quale ha evidenziato che il servizio oggetto di affidamento (trasporto sanitario di pazienti dializzati) non è assimilabile al servizio di noleggio con conducente (NCC), che richiede all'autista del mezzo impiegato il conseguimento di una certificazione di abilitazione professionale di tipo KB. La SA ha rappresentato che "l'attività di trasporto sanitario di dializzati, rientrando nelle attività di trasporto sanitario e, quindi, qualificabile come servizi socio-sanitari (...), deve essere ricondotta, più propriamente, agli "altri casi" non disciplinati dalla norma, per i quali, a norma dell'art. 82 comma 4 CdS è sufficiente l'immatricolazione del veicolo ad "uso proprio". È stato, inoltre, evidenziato che la DGR 5165/2016 non richiede il requisito della patente K per il personale impiegato alle mansioni di autista e che, in base al d.m. 137/2009, i mezzi impiegati per le attività di trasporto sanitario non devono essere immatricolati in uso conto terzi;

RILEVATO che la procedura *de qua* è finalizzata alla stipula di un accordo quadro per il servizio di trasporto sanitario e trasporto sanitario semplice di soggetti nefropatici sottoposti a trattamento dialitico afferenti alla ASST Pavia, per la durata di 24 mesi. Per quanto concerne i requisiti di capacità tecnica e professionale, l'art. 6.1 del Disciplinare di gara richiede il "Possesso, entro 30 giorni dall'aggiudicazione definitiva (pena revoca ed escussione cauzione), dei requisiti tecnico organizzativi per lo svolgimento dei servizi di trasporto in oggetto, ai sensi della DGR 5165/2016 e s.m.i., Allegato A";

VISTI i chiarimenti n. 2 del 21 dicembre 2023, con cui AREU ha precisato che: "Il certificato di abilitazione KB non è previsto, né richiesto dalla lex specialis di gara. Il Certificato di Abilitazione Professionale, chiamato anche C.A.P. o KB, è un'estensione della patente che consente la guida di determinati tipi di



*veicoli, e abilita alla guida di veicoli in servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone (NCC) e in servizio di piazza con autovetture con conducente (TAXI). (...). Tuttavia, va rilevato che le autoambulanze non rientrano nell'elenco di veicoli specificati dalla normativa fino a qui richiamata. Infatti, le ambulanze sono autoveicoli ad "uso speciale", ai sensi del combinato disposto dell'articolo 54, comma 1, lett. g), del D.Lgs. 285 del 30 aprile 1992, e dell'articolo 203, comma 2, lett. m), del DPR n. 495 del 16 dicembre 1992. Ad esse, pertanto, si applica il Regolamento D.M. 137/2009 (...). Il DM 137/2009, nello stabilire i requisiti necessari per la guida di ambulanze, nulla afferma sulla necessità per gli autisti di acquisire il CAP e, non potendo essere applicata, in via analogica, la normativa sul trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, né essendo previsto tale requisito nella lex specialis presente nel bando di gara, è da escludere che debba essere richiesto agli autisti di ambulanze l'acquisizione di tale certificato";*

CONSIDERATO che la contestazione sollevata dall'istante verte sull'asserita illegittimità della *lex specialis* nella parte in cui non prevede tra i requisiti di capacità tecnica che gli autisti delle ambulanze siano in possesso del certificato di abilitazione CAP o KB;

RILEVATO che, come evidenziato dall'Autorità in un caso analogo (cfr. Delibera n. 366 del 26 luglio 2023), l'assenza dell'invocato requisito, "ancorché astrattamente idonea a configurare un vizio di legittimità della procedura sotto il profilo formale, sotto il profilo sostanziale produrrebbe l'effetto di ampliare la platea dei possibili concorrenti, di talché l'interesse della odierna parte istante, che risulta essere in possesso di tutti i requisiti in discussione, sembrerebbe essere esclusivamente quello, esattamente contrario, di limitare la partecipazione di operatori economici potenzialmente interessati; interesse che tuttavia, stante la fase attuale della procedura di gara in esame, ovvero quella della presentazione delle offerte, non può considerarsi tutelabile in sede giurisdizionale e, conseguentemente, neppure in sede di precontenzioso [giòva ricordare in argomento che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 4 (che ha richiamato propri precedenti in termini: 29 gennaio 2003, n. 1 e 17 aprile 2011, n. 4), ha chiarito che «anche con riferimento al vigente quadro legislativo, debba trovare persistente applicazione l'orientamento secondo il quale le clausole non escludenti del bando vadano impugnate unitamente al provvedimento che rende attuale la lesione (id est: aggiudicazione a terzi), considerato altresì che la postergazione della tutela avverso le clausole non escludenti del bando, al momento successivo ed eventuale della denegata aggiudicazione, secondo quanto già stabilito dalla decisione dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2003, non si pone certamente in contrasto con il principio di concorrenza di matrice europea, perché non lo oblitera, ma lo adatta alla realtà dell'incedere del procedimento nella sua connessione con i tempi del processo»];

RITENUTO che analoghe considerazioni siano valide nel caso in esame, atteso che la censura relativa alla mancata richiesta nella *lex specialis* di gara del certificato di abilitazione CAP o KB sembra rivolta a restringere la concorrenza. Peraltro, l'assenza di tale requisito non si è tradotta in una lesione alla sfera giuridica della Società istante, avendo quest'ultima partecipato alla gara. Sotto tale profilo, la censura non appare ammissibile, per carenza di interesse, atteso che la disciplina di gara non ha né precluso né reso difficoltosa la partecipazione dell'istante alla procedura;

RITENUTO, peraltro, che la disciplina di gara non appare censurabile, in quanto si limita a richiamare la normativa vigente e i requisiti tecnico-organizzativi richiesti nella Regione Lombardia per lo svolgimento dei servizi di trasporto in oggetto, ai sensi della DGR 5165/2016 e s.m.i., Allegato A;

CONSIDERATO che l'Allegato A della Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. X/5165 dispone le "Linee di indirizzo in materia di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso



*sanitario extraospedaliero". In particolare, nell'Allegato A1 sono previsti i requisiti tecnico-organizzativi per lo svolgimento del servizio di trasporto sanitario semplice (inteso come il trasporto di persone con impiego di ambulanza, autovettura e di furgone finestrato, limitatamente ai servizi effettuati da soggetti convenzionati con l'Azienda Sanitaria, con contributo economico riconosciuto dalla stessa) e, in caso di utilizzo di autoambulanza, per svolgere mansioni di autista sono richiesti: "a) requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di guida degli autoveicoli; b) possesso della certificazione rilasciata dall'Ente regionale preposto, direttamente o tramite CeFRA, a seguito del superamento del percorso formativo previsto nell'allegato A4.1 (Percorsi formativi); c) aver compiuto la maggiore età e non aver compiuto il settantunesimo anno di età (...)". Nell'Allegato A2 sono stabiliti i requisiti degli autisti per il trasporto sanitario (trasporto di pazienti disposto da Strutture Sanitarie di ricovero e cura – interospedaliero – ovvero all'interno delle medesime – intra ospedaliero -) e vengono richiesti "a) requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di guida degli autoveicoli; b) possesso della certificazione rilasciata dall'Ente regionale preposto, direttamente o tramite CeFRA, a seguito del superamento del percorso formativo previsto nell'allegato A4.2 (Percorsi formativi); (...)". Sia per il trasporto sanitario (TS) che per il trasporto sanitario semplice (TSS), in Lombardia gli autisti devono essere in possesso di certificazioni specifiche rilasciate da centri formativi autorizzati e riconosciuti a livello regionale, a seguito del superamento di appositi corsi di formazione sulla guida sicura in emergenza, oltre a rispettare la normativa vigente in materia di guida delle autoambulanze;*

CONSIDERATO che, sul piano nazionale, la normativa di riferimento è rappresentata dal Codice della strada (D.lgs. n. 285/1995) e dal **d.m. del MIT n. 137/2016 ("Regolamento recante disposizioni in materia di immatricolazione ed uso delle autoambulanze")**. Il Regolamento ministeriale, all'art. 2, comma 1, prevede che "Ai sensi dell'articolo 82, del decreto legislativo n. 285 del 1992, le autoambulanze sono immatricolate in uso proprio per prestazioni di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro" e al comma 2 che "Ai sensi dell'articolo 85, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nonché dell'articolo 244 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992, le autoambulanze sono immatricolate in uso di terzi per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo e sulla base della licenza comunale di esercizio". L'art. 3 del Regolamento stabilisce che: "1. Le autoambulanze sono immatricolate in uso proprio: a) dagli enti pubblici, per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali e per la tutela del diritto alla salute ed alla integrità fisica dei propri dipendenti, dei membri dei propri organismi interni, nonché dei soggetti individuati da specifiche disposizioni normative; b) dalle imprese, per l'esercizio della propria attività principale, diversa da quella di trasporto, e per la tutela della salute e dell'integrità fisica dei propri dipendenti, dei membri dei propri organismi interni, nonché dei soggetti individuati da specifiche disposizioni normative; c) dalle altre collettività, per il perseguimento dei propri scopi sociali, la tutela della salute e dell'integrità fisica dei propri dipendenti, dei membri dei propri organismi interni, nonché dei soggetti individuati da specifiche disposizioni normative. 2. Le autoambulanze immatricolate in uso di terzi per servizio di noleggio con conducente sono utilizzate dagli enti pubblici, dalle imprese e dalle altre collettività per prestazioni di trasporto effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2. 3. I soggetti previsti dai commi 1 e 2 del presente articolo, possono utilizzare altresì i veicoli di cui all'articolo 2, comma 4, per la sostituzione di autoambulanze già immatricolate a proprio nome nel caso in cui si verifichi uno dei seguenti eventi temporanei: a) guasto meccanico, furto o incendio; b) caso fortuito o forza maggiore. L'autoambulanza locata senza conducente è utilizzata per il medesimo uso cui è adibito il veicolo sostituito";

CONSIDERATO, inoltre, che il **Codice della strada** stabilisce, all'art. 82, comma 4, che "Si ha l'uso di terzi quando un veicolo è utilizzato, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione. Negli altri casi il veicolo si intende adibito a uso proprio" e al **comma 5** che "L'uso



*terzi comprende: (...) b) servizio di noleggio con conducente e servizio di piazza (taxi) per trasporto di persone". Inoltre, l'art. 85, comma 2, dispone che "Possono essere destinati ad effettuare servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone: a) i motocicli con o senza sidecar; b) i tricicli; b-bis) i velocipedi; c) i quadricicli; d) le autovetture; e) gli autobus; f) gli autoveicoli per trasporto promiscuo o per trasporti specifici di persone". L'art. 116, comma 8, prevede poi che "8. Ai fini del servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone, di cui all'articolo 85, comma 2, lettere a), b) c) e d), e di servizio di piazza con autovetture con conducente, di cui all'articolo 86, i conducenti, di età non inferiore a ventuno anni, conseguono un certificato di abilitazione professionale di tipo KA, se per la guida del veicolo adibito ai predetti servizi è richiesta la patente di guida di categoria A1, A2 o A, ovvero di tipo KB, se per la guida del veicolo adibito ai predetti servizi è richiesta la patente di guida di categoria B1 o B";*

RITENUTO che, dal quadro normativo sopra riportato, si desume che, diversamente da quanto sostenuto da Croce Bianca S.r.l. il certificato di abilitazione KB per la guida delle autoambulanze non è necessario per l'espletamento del servizio oggetto della presente procedura di affidamento, in quanto (come osservato anche da AREU nella propria memoria) i mezzi impiegati per le attività di trasporto sanitario e sanitario semplice non devono essere necessariamente immatricolati in uso di terzi;

RILEVATO che, come evidenziato dalla SA, il servizio di trasporto sanitario di dializzati non può essere assimilato alle attività di noleggio con conducente, per le quali è richiesto solo il conseguimento di una certificazione di abilitazione professionale di tipo KB (art. 85, comma 2, in combinato disposto con l'art. 116, comma 8, del Codice della strada). Nel caso del servizio di NCC (disciplinato dalla L. 15 gennaio 1992, n. 21), è previsto un trasporto occasionale, su specifica richiesta degli utenti, che concordano il percorso e la tariffa. Invece, nel servizio di trasporto sanitario di pazienti nefropatici, richiesto dal disciplinare, si ha un trasferimento, stabile e programmato, dei pazienti in luoghi e attraverso tragitti predeterminati, nella determinazione dei quali i pazienti non effettuano alcuna richiesta nei confronti dell'aggiudicatario. È l'ente sanitario (stazione appaltante) che richiede all'aggiudicatario il trasferimento del paziente (in seguito a prescrizione medica), individua il luogo di destinazione ed il percorso da utilizzare, ed è tenuto alla remunerazione del contraente (sulla base dei fondi regionali messi a disposizione e delle tariffe stabilite con il contratto), non il paziente;

CONSIDERATO, inoltre, che tale ricostruzione trova conferma nelle pronunce della giurisprudenza (relative al servizio di trasporto sanitario di disabili, che, tuttavia, presenta analogia con il trasporto di soggetti sottoposti a trattamento dialitico), laddove è stato evidenziato che l'esercizio del servizio di trasporto sanitario di soggetti fragili impone il rispetto di titoli autorizzativi e condizioni operative specifiche previste dalla normativa vigente, in particolare il possesso di certificazioni specifiche conseguite all'esito di percorsi formativi, per la necessità di tutelare l'incolumità e l'ordine pubblico. In particolare, il TAR Lombardia, Milano (sez. IV, 29 aprile 2016, n. 845) ha sottolineato che "la tutela delle rappresentate esigenze di sicurezza dei soggetti trasportati, non solo non richieda che l'appaltatore sia necessariamente in possesso dell'autorizzazione NCC, genericamente rilasciata per il trasporto di persone, ma che al contrario la stessa potrebbe anche essere non idonea a tale scopo, non garantendo infatti alcuna protezione contro i rischi specifici a cui la particolare tipologia di utenza trasportata è soggetta", affermando che "i servizi oggetto dell'appalto di che trattasi non rientrano tra quelli per cui è richiesto il possesso dell'autorizzazione per il noleggio con conducente da parte del soggetto che materialmente effettua i trasporti, il quale non risponde infatti ad alcuna richiesta proveniente da parte degli utenti, né conseguentemente concorda con gli stessi i relativi percorsi, limitandosi a dare esecuzione alle prescrizioni contenute nel contratto stipulato con la stazione appaltante. (...) Il servizio oggetto della procedura impugnata, e pertanto i relativi trasporti, per quanto materialmente rivolti ad



*una specifica utenza, sono infatti esclusivamente nella titolarità del soggetto pubblico, il quale, in alternativa al loro affidamento ad un appaltatore, come avvenuto nel caso di specie, avrebbe ben potuto fornire gli stessi in via diretta". Di recente, anche il Consiglio di Stato ha osservato che "il servizio di trasporto sanitario non rientra "tra quelli per cui è richiesto il possesso dell'autorizzazione per il noleggio con conducente da parte del soggetto che materialmente effettua i trasporti, il quale non risponde infatti ad alcuna richiesta proveniente da parte degli utenti, né conseguentemente concorda con gli stessi i relativi percorsi, limitandosi a dare esecuzione alle prescrizioni contenute nel contratto stipulato con la stazione appaltante" (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, n. 508 del 2017). Non solo, infatti, i disabili trasportati non versano alcun corrispettivo per il servizio di trasporto, ma la remunerazione che l'affidatario riceve per l'uso di tale mezzo non si riferisce direttamente al singolo trasporto effettuato o alla somma dei singoli trasporti effettuati, ma al servizio complessivamente reso. Non di minore rilevanza è la considerazione che "il servizio oggetto della procedura impugnata, e pertanto i relativi trasporti, per quanto materialmente rivolti ad una specifica utenza, sono esclusivamente nella titolarità del soggetto pubblico, il quale, in alternativa al loro affidamento ad un appaltatore (...) avrebbe ben potuto fornire gli stessi in via diretta" (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, n. 845 del 2016, con rinvio a Cons. Stato, sez. V, n. 3063 del 2002 e sez. III, n. 584 del 2014)" (Cons. Stato, sez. III, 24 ottobre 2023, n. 9179);*

RITENUTO, dunque, che il servizio di trasporto sanitario di dializzati, qualificabile come servizio socio-sanitario, non sia assimilabile alle attività di noleggio con conducente, per le quali l'art. 82, comma 5, CdS richiede che i mezzi siano immatricolati in uso terzi e l'art. 116, comma 8, CdS richiede il certificato KB, ma è sufficiente l'immatricolazione del veicolo in uso proprio (prevista all'art. 82, comma 4, CdS "negli altri casi" diversi da quelli in cui il veicolo è utilizzato nell'interesse di terzi). A sostegno di tale interpretazione, si osserva che l'art. 3, comma 1, lett. b) e c) del d.m. n. 137/2009 prevede che le ambulanze sono immatricolate in uso proprio: "**b) dalle imprese, per l'esercizio della propria attività principale, diversa da quella di trasporto, e per la tutela della salute e dell'integrità fisica dei propri dipendenti, dei membri dei propri organismi interni, nonché dei soggetti individuati da specifiche disposizioni normative; c) dalle altre collettività, per il perseguimento dei propri scopi sociali, la tutela della salute e dell'integrità fisica dei propri dipendenti, dei membri dei propri organismi interni, nonché dei soggetti individuati da specifiche disposizioni normative**". Pertanto, l'attività di trasporto sanitario, laddove rientrante nell'attività principale dell'impresa che lo esegue o nell'attività necessaria al perseguimento degli scopi sociali delle "altre collettività", può essere esercitata anche mediante automezzi immatricolati per uso proprio del soggetto proprietario;

RILEVATO, infine, come pure sottolineato da AREU, che anche nel caso di impiego di autoambulanze immatricolate in uso terzi ai fini dello svolgimento del servizio *de quo*, non sarebbe necessario il certificato di abilitazione professionale KB. L'art. 116, comma 8, CdS sopra citato richiede il certificato KB per svolgere il servizio di NCC per trasporto di persone, per le categorie di veicoli di cui all'art. 85, comma 2, lettere a), b) c) e d), mentre le ambulanze rientrano nella lett. f) di tale disposizione (non richiamata dall'art. 116, comma 8, CdS) e vanno considerate come "**veicoli adibiti al trasporto specifico di persone**". Al riguardo, infatti, l'art. 244, comma 2, del D.P.R. n. 495/1992 (Regolamento di attuazione del Codice della strada) prevede che "**ai fini della possibile destinazione a noleggio con conducente, di cui all'articolo 85, comma 2, del codice, vengono considerate adibite al trasporto specifico di persone sia le autoambulanze cosiddette di trasporto che quelle cosiddette di soccorso**". Ne deriva che, stante il fatto che i veicoli di cui all'art. 85, comma 2, lett. f) CdS non sono richiamati tra quelli per cui l'autista è tenuto a possedere il certificato di abilitazione CAP o K, quest'ultimo non poteva essere richiesto dalla SA come requisito di partecipazione alla gara.



Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che la Società istante non abbia interesse a contestare la disciplina di gara e che, in ogni caso, per l'aspetto contestato, la *lex specialis* di gara appare conforme alla normativa di settore.

Il Presidente

. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 11 marzo 2024

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente